

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”**

**DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA  
DOTTORATO IN “SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE”  
XXI CICLO**

**LA SELEZIONE DEI BENEFICIARI NELLE POLITICHE DI  
SOSTEGNO AL REDDITO.**

**UNA PROPOSTA ALTERNATIVA AL SISTEMA UTILIZZATO PER IL REDDITO DI  
CITTADINANZA IN CAMPANIA**

**Tutor  
Ch.ma Prof.ssa  
Enrica Amaturo**

**Candidato  
Dott.ssa Giorgina Sommonte**

**Coordinatrice  
Ch.ma Prof.ssa  
Enrica Morlicchio**

NAPOLI, 2008

## INDICE

INTRODUZIONE.....	1
-------------------	---

### CAPITOLO I

#### IL PROBLEMA DELLA MISURAZIONE NELLE SCIENZE SOCIALI

1. MISURARE IL SOCIALE.....	8
2. IL CONTRIBUTO DI LAZARSFELD AL DIBATTITO SULLA MISURAZIONE.....	11
3. IL CONTRIBUTO DI MARRADI AL DIBATTITO SULLA MISURAZIONE.....	17
4. LA VALUTAZIONE REALISTA DI RAY PAWSON: UN SUPERAMENTO DEL DIBATTITO SUGLI INDICATORI?.....	24
4.1 La critica alla variable analysis e la sociologia dei meccanismi generativi	28

### CAPITOLO II

#### GLI INDICATORI SOCIALI

1. LE ORIGINI .....	34
2. TIPI DI INDICATORI SOCIALI.....	40
2.1 Classificazione in base all'informazione: indicatori oggettivi e soggettivi.	40
2.2 Classificazione in base alle funzioni .....	43
2.3 Classificazione in base alle risorse che si intende valutare.....	44
3. IL MOVIMENTO DEGLI INDICATORI SOCIALI.....	45
4. I MOTIVI DEL SUCCESSO: LE PROSPETTIVE DI COMPARABILITÀ E LA QUALITÀ DELLA VITA.....	47
5. INDICATORI SOCIALI E POLITICA.....	52
6. LA SITUAZIONE ITALIANA.....	55
7. GLI ANNI '80: LA CRISI.....	56
8. I CONTRIBUTI INTERNAZIONALI: LA COMUNITÀ EUROPEA E L'EUROSTAT.....	61
9. PROSPETTIVE E OBIETTIVI.....	66

### CAPITOLO III

#### MISURARE LA POVERTÀ

1. MISURARE LA POVERTÀ'.....	69
2. POVERTÀ' ED ESCLUSIONE SOCIALE: PROBLEMI DI DEFINIZIONE.....	70
3. LE DICOTOMIE CHE ATTRAVERSANO LA DEFINIZIONE E LA MISURAZIONE DELLA POVERTÀ'.....	77
3.1 Povertà' assoluta versus povertà' relativa.....	77
3.2 Reddito versus consumo.....	80
3.3 Povertà oggettiva versus povertà soggettiva.....	83
3.4 Povertà unidimensionale versus povertà multidimensionale.....	84
4. I PRINCIPALI METODI UTILIZZATI PER LA MISURAZIONE DELLA POVERTÀ': UNA VALUTAZIONE CRITICA .....	85
4.1 L'International Standard of Poverty Line - ISPL.....	86
4.2 L'ECHP.....	88
4.3 L'Eu-SILC.....	89

4.4 L'Indice Di Sviluppo Umano- ISU.....	91
4.5 Le scale di equivalenza.....	92
4.6 Gli indicatori di disagio dell'Istat e le stime regionali.....	94
 <b>CAPITOLO IV</b>	
<b>INDICATORI SOCIALI E PROCEDURE DI SELEZIONE DEI</b>	
<b>BENEFICIARI NELLE POLITICHE DI SOSTEGNO AL REDDITO:</b>	
<b>PROPOSTA DI UN SISTEMA ALTERNATIVO A QUELLO UTILIZZATO</b>	
<b>NEL CASO DEL REDDITO DI CITTADINANZA CAMPANO</b>	
1. INTRODUZIONE.....	96
2. GLI INDICATORI DI SELEZIONE UTILIZZATI PER LA COSTRUZIONE DELLA GRADUATORIA DEL REDDITO DI CITTADINANZA.....	99
3. IL SISTEMA SELETTIVO RMI E IL SISTEMA DEI PUNTEGGI APPLICATO AI DATI DEL RDC.....	104
4. LA POPOLAZIONE DEI BENEFICIARI: I DUE SISTEMI A CONFRONTO.....	117
5. UN CONFRONTO: LA POPOLAZIONE DEGLI ESCLUSI.....	124
6. ERRORI DI SELEZIONE: I FALSI POSITIVI E I FALSI NEGATIVI.....	136
7. REDDITO DI CITTADINANZA: QUALI ALTRI POSSIBILI CORRETTIVI?.....	142
7.1 Il PROGRESA.....	144
7.1.1 Gli obiettivi del programma.....	144
7.1.2 La selezione del target dei beneficiari .....	147
7.1.3 Le modifiche necessarie.....	150
CONCLUSIONI.....	155
RINGRAZIAMENTI.....	161
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	162
SITOGRAFIA.....	169
ALLEGATO 1.....	170
ALLEGATO 2.....	176
APPENDICE METODOLOGICA.....	183
Indice delle figure.....	188
Indice dei grafici.....	188
Indice delle tabelle.....	188

*Ai miei genitori*

## INTRODUZIONE

Il problema della misurazione della povertà è una questione ampiamente dibattuta nell'ambito della ricerca sociale, a cui sono correlati una serie di interrogativi che concernono tanto la definizione del fenomeno, quanto la possibilità di approcciarsi ad esso in termini multidimensionali. La riflessione teorica è importante non solo per comprendere e interpretare la realtà sociale, ma soprattutto per approntare rilevazioni empiriche che agevolino questi stessi processi di comprensione e interpretazione.

Nonostante però la comunità scientifica sia ormai concorde sulla necessità di interpretare le condizioni di povertà nel quadro di riferimento più ampio dell'esclusione sociale, permane ancora un certo scollamento tra la riflessione teorica e la rilevazione empirica del fenomeno.

Sebbene infatti la povertà venga definita tenendo conto delle molteplici dimensioni che concorrono alla sua determinazione, è ancora molto diffuso l'impiego dei soli indicatori di reddito e consumo per la sua stima, con la conseguenza che i problemi che vengono sollevati nel corso della riflessione teorica sembrano occupare un ruolo secondario quando ci si trova dinanzi alla necessità di definire gli strumenti di indagine più adeguati: questo si riversa inevitabilmente sulla coerenza interna del processo di ricerca.

L'obiettivo primario di tale lavoro è proprio quello di proporre un sistema selettivo da poter impiegare per la definizione del *target* dei beneficiari delle politiche di sostegno al reddito che, considerando le molteplici dimensioni che concorrono alla determinazione delle condizioni di povertà, renda empiricamente possibile quanto molto spesso resta relegato nei confini della riflessione teorica.

Per realizzare tale intento si farà riferimento al caso specifico della sperimentazione del Reddito di Cittadinanza (RdC) a Napoli.

Il nostro panorama nazionale non vanta numerose implementazioni di politiche di tal genere, ma uno sguardo approfondito ai sistemi di inclusione di quelle che sono le esperienze più significative dimostra che nella maggior parte dei casi si utilizzano come parametri di selezione le dichiarazioni ISEE, gli indicatori di consumo, il reddito stimato e altri indicatori simili. Nell'ambito delle politiche di sostegno al reddito la componente multidimensionale in realtà entra in gioco solo in una seconda fase di implementazione delle *policies*, quando cioè, in affiancamento all'elargizione di un sussidio economico, vengono previste una serie di misure di accompagnamento. Una simile impostazione determina una considerazione a posteriori di aspetti della qualità della vita che incidono sulle condizioni di esclusione, ma che entrano in gioco solo in una fase di analisi già avanzata, senza che figurino nell'individuazione dei destinatari dell'intervento. Vengono insomma progettate delle misure che approcciano il fenomeno in termini multidimensionali, includendo individui che non vengono però selezionati sulla base di criteri coerenti con una simile visione.

Sorge dunque spontaneo chiedersi perché tale approccio non accompagni l'intero processo e perché la multidimensionalità non rientri nel percorso di indagine sin dal primo momento. Ancor di più questo dovrebbe avvenire se consideriamo che selezionare un *target* di beneficiari non significa necessariamente tracciare una netta distinzione tra il povero e il non povero, ma rappresenta spesso un modo di selezionare solo i più meritevoli tra i meritevoli, in un contesto di risorse organizzative ed economiche molto scarse. Il che si traduce in un'allocazione di risorse erronea quando la popolazione degli inclusi viene individuata con un sistema inappropriato.

Questo lavoro parte proprio dalla constatazione che gli indicatori di selezione impiegati dal Reddito di Cittadinanza campano sembrerebbero essere inadeguati a definire il *target* di riferimento cui esso avrebbe potuto rivolgersi con l'impiego di un meccanismo selettivo più sensibile e maggiormente complesso. Partendo dalla convinzione che una selezione necessaria per la gestione di risorse ad ogni modo

limitate debba affrontare la questione prioritaria di selezionare “i più poveri tra i poveri”, senza introdurre discriminazione forti tra chi rientra nel beneficio e chi no, si cercherà di applicare ai dati del RdC a Napoli un meccanismo selettivo molto simile a quello che è stato all’epoca utilizzato per la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI).

Conducendo un’analisi preliminare sul database disponibile - e costituito dall’intera popolazione dei richiedenti - è stato possibile rilevare che i criteri selettivi utilizzati dal RdC sono stati troppo discriminanti - nonché facilmente aggirabili - e hanno avuto alle spalle una definizione operativa alquanto confusa del fenomeno povertà.

Dando uno sguardo al panorama nazionale e internazionale sono stati rintracciati due meccanismi selettivi ben costruiti e utilizzati in politiche di intervento molto simili al RdC: quello impiegato - come già detto in precedenza – nel caso del RMI e quello adottato nel caso del *Progres*a, un programma di intervento che si propone di migliorare il livello di istruzione e benessere della popolazione messicana.

Il sistema selettivo RMI, che al momento della sperimentazione venne proposto per la selezione dei beneficiari napoletani, era un meccanismo a punteggio che individuava dei gruppi bersaglio cui rivolgere primariamente gli interventi (le famiglie multiproblematiche, le coppie giovani con figli, le famiglie non coinvolte da fenomeni di devianza e con un capitale sociale ancora attivabile) e che prevedeva l’elaborazione di un indice additivo che concorreva alla costruzione della graduatoria. Poiché un meccanismo similmente costruito avrebbe precluso la possibilità di includere alcune tipologie familiari (i nuclei monogenitoriali, i nomadi, i senza fissa dimora e i nuclei di immigrati), la normativa prevedeva che per queste ultime dovessero essere costruite delle graduatorie differenziate e che per ognuna di queste fosse stabilito un *quorum* di beneficiari da tutelare e, quindi, da immettere necessariamente in graduatoria. Il punteggio veniva calcolato sulla base della considerazione di alcune variabili, come la condizione abitativa, l’età di ciascun componente, la condizione lavorativa considerata congiuntamente al ruolo che l’individuo occupava all’interno del nucleo familiare e all’età, la presenza di

situazioni di disabilità o di invalidità considerate congiuntamente al ruolo occupato dal membro all'interno del nucleo familiare. Una volta calcolato il punteggio si poteva procedere con l'estrazione dei beneficiari: un certo numero dalle graduatorie separate per tipologie familiari, mentre un'altra metà veniva estratta dalla graduatoria *standard* costituita da tutti quei nuclei che non rientravano tra le tipologie tutelate. Per come era stato pensato l'impianto tra le prime posizioni della graduatoria *standard* vi era una maggiore probabilità di ritrovare i gruppi bersaglio individuati nella prima fase.

Naturalmente per adattare un simile sistema selettivo ai dati del RdC sono state apportate delle modifiche, necessarie non solo a renderlo compatibile con i dati disponibili, ma anche a risolvere i limiti dell'impianto selettivo di quest'ultimo. A parte delle leggere modifiche nella considerazione dei punteggi, i cambiamenti più rilevanti hanno riguardato la considerazione della condizione lavorativa e quella del reddito. Il sistema selettivo RMI contemplava infatti la presenza di sole due modalità nella considerazione delle condizioni abitative: la proprietà di immobile e la locazione di immobile. Nel caso del RdC, invece, è stata elaborata una classificazione molto più sensibile che considera anche la presenza di nuclei residenti in abitazioni ad uso gratuito o in unità impropriamente adibite ad uso abitativo. Tra l'altro – come vedremo – nel caso del RdC l'adozione della formula del reddito stimato ha penalizzato nell'immissione in graduatoria i nuclei in locazione rispetto a quelli in unità concesse ad uso gratuito, per cui una revisione dei punteggi per l'applicazione del sistema RMI è stato orientato a risolvere tale tipo di contraddizione.

Tra le modifiche apportate all'impianto vi è stata la scelta di non far rientrare minimamente il reddito tra gli indicatori di selezione. Questo per un serie di motivi.

In primo luogo la volontà è derivata dall'opinione che reddito e consumo sono due indicatori che possono portare ad una stima fuorviante delle condizioni di povertà.

Sulla base di tale convinzione sono partita dall'ipotesi che un buon meccanismo selettivo, che includa degli indicatori sufficienti a stimare le condizioni di



esclusione sociale, possa svincolarsi da una considerazione degli indicatori di reddito e di consumo, che possono ad ogni modo essere rilevati per rientrare come variabili di controllo nella fase di analisi dei risultati. Naturalmente su questo ha inciso il fatto di poter lavorare su dati già disponibili e su un programma di intervento già implementato, il che si è tradotto nella possibilità di dedicare più tempo alla riflessione e all'individuazione dei punti critici.

L'applicazione del meccanismo selettivo del RMI ha avuto, dunque, come obiettivo principale quello di individuare gli errori di selezione che il meccanismo del Reddito di Cittadinanza ha prodotto, al fine di comprendere quali sarebbero stati gli inclusi e quali gli esclusi qualora fosse stato pensato un sistema differente. Per quanto concerne l'impianto selettivo del *Progres*a purtroppo una indisponibilità dei dati, fondamentali alla sua applicazione su tutta la popolazione dei richiedenti, non ne ha permesso la realizzazione empirica, ma verrà ad ogni modo presentato il suo impianto nonché le modifiche necessarie per una sua futura e non troppo lontana applicazione. In realtà non sarebbe stato difficile sperimentare quali risultati esso avrebbe prodotto sulla popolazione dei reali beneficiari del RdC, ma questo si sarebbe inevitabilmente tradotto in una mera analisi dei cambiamenti in termini di composizione e di posizione della graduatoria, senza la benché minima possibilità di analizzare i falsi positivi e i falsi negativi: i risultati sarebbero stati poco significativi per gli obiettivi di ricerca che mi ero preposta.

Naturalmente quella sin qui descritta è solo una parte del lavoro che verrà presentato. Inevitabilmente il tentativo di rintracciare e di mettere a punto un sistema selettivo per una politica di lotta all'esclusione sociale, ha comportato una serie di riflessioni di carattere teorico.

La caratteristica saliente della prima parte del lavoro di tesi concerne la possibilità di rintracciare una serie di questioni nodali che sembrano emergere con una certa costanza lungo tutto il percorso e che, in realtà, se vogliamo riguardano la riflessione sociologica in generale.

La prima questione riguarda la difficoltà di definire operativamente i concetti complessi nelle scienze sociali e chiama inevitabilmente in causa un altro degli

aspetti nodali che affioreranno nel corso del lavoro: l'ambiguità che il termine "misurazione" assume nelle scienze sociali.

In realtà tali questioni sono anche in un certo qual modo collegate l'una all'altra: vedremo come in passato questa ricerca spasmodica della misura si sia tradotta in un irrefrenabile processo di produzione di dati inadeguati, il che ha inevitabilmente prodotto delle conseguenze che vanno dalle accuse di quantofrenia al riconoscimento della necessità di interrogarsi sulla produzione di dati di qualità, alla nascita di un legame forte tra il mondo della produzione statistica e la sfera governativa. Ciò ci rimanda ad un altro elemento pur molto importante che è quello della crisi della ricerca, originata da un'incapacità di seguire le orme dei padri fondatori della sociologia, elemento che è stato individuato da molti autori come il principale responsabile della mancanza di raccordo tra teoria e pratica empirica.

Detto ciò vediamo più nel dettaglio come si articolerà l'intero lavoro.

La prima parte sarà dedicata al contributo offerto da Lazarsfeld e Marradi in tema di misurazione nelle scienze sociali, cercando di sottolineare nelle teorizzazioni dei due autori il ruolo assunto dagli indicatori e dal rapporto di indicazione. Restare chiusi entro i confini del pensiero di questi soli due autori avrebbe però fatto cadere nell'errore di escludere da un simile dibattito una parte della sociologia contemporanea che ha cercato di affrontare tale argomento in un'ottica differente. Mi riferisco in tal senso alla prospettiva realista di Ray Pawson e alla sua critica alla *variable analysis*, che verrà presentata nell'ultima parte del primo capitolo.

Dopo tale ricognizione teorica verrà dato ampio spazio agli indicatori sociali, cercando di ricostruire il percorso storico che ne ha segnato un primo successo con la nascita del Movimento degli Indicatori Sociali, per poi cadere in disuso e ritornare ad essere utilizzati dopo un riconoscimento delle prospettive di comparazione da essi offerte. In questa parte si affronterà anche la questione del legame tra ricerca e politica proprio perché è a quest'ultima che si deve attribuire il merito di aver contribuito alla diffusione dell'impiego degli indicatori.

Dopo aver dedicato una parte del lavoro agli indicatori sociali è sembrato

opportuno ricondurre ancora il discorso al tema specifico dell'esclusione sociale, analizzando in primo luogo le differenze esistenti tra povertà ed esclusione: verrà pertanto presentato l'approccio delle *capabilities* di Amartya Sen e verrà delineato un quadro generale dei dibattiti dicotomici che da sempre concernono lo studio della povertà. Successivamente si darà spazio ad una presentazione dei metodi di misurazione della povertà più comunemente impiegati.

L'ultima parte sarà naturalmente costituita dalla restituzione degli esiti empirici del lavoro. Essendo interessante non solo analizzare i risultati ottenuti dall'impiego del nuovo sistema selettivo in termini di cambiamento della popolazione beneficiaria, ma soprattutto comprendere le differenze esistenti tra esclusi reali del RdC ed esclusi ipotetici prodotti dal sistema selettivo del RMI, verranno presentati in veste comparata sia i dati relativi alla popolazione degli esclusi sia i dati relativi ai "falsi positivi" e ai "falsi negativi" che il meccanismo selettivo a punteggio ha permesso di individuare. Naturalmente tutto questo dopo aver adeguatamente spiegato il meccanismo di costruzione della graduatoria.

Infine l'ultima parte verrà dedicata ad una descrizione delle modifiche che si sarebbero rese necessarie nel caso di un'attuazione del meccanismo selettivo utilizzato dal *Progres*a messicano, analizzando anche nei dettagli gli indicatori che esso considera, le varianti che potrebbero essere applicate nel caso del RdC e descrivendo il meccanismo selettivo a stadi che esso prevede.

## **CAPITOLO I**

### **IL PROBLEMA DELLA MISURAZIONE NELLE SCIENZE SOCIALI**

#### **1. MISURARE IL SOCIALE**

Le due grandi questioni che da sempre attraversano la riflessione sociologica, sollevando dispute all'interno della comunità scientifica, sono la questione del metodo e il dibattito sulla misurazione. Non sarebbe sbagliato considerare questi due argomenti come due facce della stessa medaglia, dal momento che l'esito di una qualche riflessione sulla possibilità di misurare il sociale chiama inevitabilmente in causa anche una scelta di metodo.

È opinione personale che la scelta del metodo da adottare debba dipendere per un ricercatore sociale solo ed esclusivamente dalla natura dell'oggetto di studio.

Quello che invece sembra emergere nella riflessione sociologica degli ultimi tempi è uno scollamento notevole della pratica empirica dalla teoria sociale: il dibattito metodologico sembra restare chiuso entro i confini della stessa metodologia quasi come se fosse esclusivo interesse della disciplina stessa, con la conseguenza che non è difficile notare la mancanza di un raccordo tra riflessione teorica e applicazione empirica (Nigris, 2003).

Essendo uno degli obiettivi di tale lavoro di ricerca quello di affrontare il tema della misurazione in relazione ad un problema specifico come quello dell'esclusione sociale, non si può prescindere da una considerazione dei dibattiti che l'uso del termine "misurazione" ha comportato nella riflessione sociologica. Vedremo come molto spesso l'utilizzo di tale termine in sociologia appare inadeguato, mentre in altre situazioni resta un compromesso inevitabile da adottare, seppur con la consapevolezza che i fenomeni sociali sono caratterizzati da una certa complessità ed è dunque impossibile coglierne appieno i domini di significato che li caratterizzano.

Vi sono stati periodi in cui i ricercatori si sono mostrati molto più concentrati sulle tecniche che non sulla riflessione dei loro contesti d'uso: è accaduto così, ad esempio, nella sociologia statunitense degli anni '60, che ha visto la ricerca empirica impegnarsi molto più sull'elaborazione dei modelli matematici, che non sulla riflessione teorica. Questa fase, caratterizzata dall'uso dei calcolatori e dalla messa a punto dei primi programmi di analisi statistica, è stata segnata da una mania quasi compulsiva di applicare i metodi matematici indipendentemente dall'accertamento delle condizioni di possibilità di realizzazione degli stessi. Questo atteggiamento, definito quantofrenia, era in realtà nato già all'interno della tradizione psicometrica degli anni '20 (Thurstone, 1927; Likert 1932; Allport, 1935) e si è poi rafforzato nelle scienze sociali con la diffusione della tradizione operazionista (Bridgman, 1927)<sup>1</sup>. Alimentato probabilmente dalla voglia di disporre finalmente di tecniche e di un linguaggio assimilabile a quello delle scienze naturali, l'atteggiamento quantofrenico è stato più volte utilizzato in maniera indiscriminata come accusa nei confronti dell'approccio *standard*<sup>2</sup> in generale.

Tra gli autori che si sono schierati contro la ricerca quantitativa di quegli anni, ritroviamo Sorokin che ha nello specifico indirizzato la propria attenzione all'uso inopportuno che ha spinto i ricercatori a quantificare realtà sociali in realtà qualitative e a complicare con l'uso di una terminologia inadeguata dei concetti in realtà semplici sin dall'origine. L'invasione delle tecniche non ha fatto altro per Sorokin che impoverire la teoria: *“La sociologia si è ridotta ad essere una vera e propria industria di ricerche, in cui i ricercatori non hanno il tempo per*

---

<sup>1</sup>Per approfondimenti cfr Caputo A., 2000, *Il concetto di povertà nella ricerca sociale: implicazioni della definizione teorica sui programmi di decisioni delle politiche sociali*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

<sup>2</sup> La dicotomia *standard* vs *non-standard* è stata proposta da Marradi in sostituzione della dicotomia quantità vs qualità in un saggio intitolato *Esperimento, associazione, insieme non-standard?*, in Bettin G. (a cura di), 1997, *Politica e società. Saggi in onore di Luciano Cavalli*, Padova, CEDAM, pp. 675-689, e adottata anche da Bichi (2001), Nigris (2003), Parra Saiani (2004), Diana e Montesperelli (2005), Grimaldi (2005). Le motivazioni che hanno spinto l'autore a proporre un'etichetta diversa risiedono nell'imprecisione del termine “qualitativo”. Esso include una serie di forme di ricerca molto eterogenee che hanno come unico elemento in comune il rifiuto aprioristico della visione *standard* della scienza. Parlare di qualità e di quantità rimanda a degli aspetti qualitativi e quantitativi in realtà entrambi presenti in ciascun approccio: si pensi ad esempio ai questionari, dove non sono mai presenti solo aspetti quantitativi.

*approfondire seriamente i problemi considerati e ancora meno tempo per coltivare il pensiero intuitivo e razionale, o per sviluppare le loro menti in generale [...] Nessuna meraviglia quindi che questo vasto esercito non sia riuscito ad arricchire la nostra conoscenza con nuove scoperte e nuove verità”<sup>3</sup>.* Questo è quanto è stato anche più volte ribadito da altri autori auspicando un necessario ritorno ai classici: come vedremo anche più avanti la tensione tra teoria e ricerca empirica è uno degli elementi individuato più volte come principale responsabile della crisi della riflessione sociologica.

La riflessione sulle possibilità di parlare di misurazione nelle scienze sociali è sempre stata incentrata in particolar modo su due considerazioni. La prima concerne la possibilità di ricorrere all'utilizzo di unità di misura prese in prestito dalle scienze fisiche, la seconda attiene considerazioni di tipo linguistico, ossia il ricorso a diciture che spesso rimandano comunque ad un linguaggio inappropriato quando si fa riferimento a fenomeni e concetti sociologici. È il caso ad esempio dell'utilizzo del termine “scala” anche quando le proprietà operativizzate sono variabili di tipo nominale. Questo dimostra che il condizionamento delle scienze naturali è stato uno spettro sempre presente, che ha in certi sensi bloccato la riflessione sociologica nella trappola di un confronto con discipline molto diverse in quanto ad oggetto di studio e a tecniche di misurazione e, quindi, per certi versi impossibile da realizzare. Con ciò si vuole sottolineare il fatto che affrontare il problema della misurazione nelle scienze sociali significa chiamare inevitabilmente in causa anche una serie di riflessioni sull'opportunità o meno del ricorso all'uso di tecniche mutate dalle scienze fisiche. È indubbio che le riflessioni sulle possibilità di realizzare delle misurazioni riguardino esclusivamente le scienze dei sistemi, per il grado di complessità che le caratterizza e per la difficile isolabilità dell'oggetto di indagine e delle condizioni di contorno (Cannavò, 1999). Molti argomenti correlati al problema della misurazione verranno affrontati nello specifico nei paragrafi successivi, soprattutto in relazione al pensiero di Marradi il cui merito è anche quello di aver fatto ordine nella confusione terminologica venutasi a creare nelle scienze sociali.

---

<sup>3</sup> Sorosio P.A., 1965, *Mode e utopie nella Sociologia Moderna e Scienze Collegate*, Ed. Universitaria, Firenze, p. 329.

Vedremo nel dettaglio le differenti visioni che Lazarsfeld e Marradi hanno del rapporto di indicazione, cercando di individuare i punti salienti che all'interno del pensiero di ciascun autore sono riconducibili al problema della misurazione. L'ultima parte del capitolo sarà invece dedicata al realismo di Ray Pawson, all'interno del quale può essere rintracciata la volontà di sovvertire i termini classici del dibattito sulla misurazione, partendo da una critica alla *variable analysis*.

## **2. IL CONTRIBUTO DI LAZARSFELD AL DIBATTITO SULLA MISURAZIONE**

Paul Felix Lazarsfeld, è stato il primo studioso che nell'ambito delle scienze sociali ha riconosciuto l'importanza della figura del metodologo. Ricercatore poliedrico, ha avuto il merito di impegnare il proprio desiderio di conoscenza in svariati settori disciplinari, dalla matematica, alla metodologia alla filosofia<sup>4</sup>.

Per comprendere i tratti salienti della sua personalità di ricercatore due sono le metafore che ci aiutano: la prima è quella attribuibile ad Archiloco - ma già utilizzata da Isaiah Berlin (1953) e poi da Capecchi (1999) proprio in riferimento a Lazarsfeld - e distingue gli studiosi in ricci e volpi a seconda dell'atteggiamento conoscitivo che questi dimostrano nel realizzare il proprio lavoro.

“La volpe conosce molte cose, il riccio ne sa una molto grande”<sup>5</sup>. È fuor di dubbio che Lazarsfeld sia identificabile con la volpe per la sua apertura a percorsi disciplinari differenti (Jahoda, 1979)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Per una ricognizione dei lavori di Lazarsfeld nel campo della sociologia e della metodologia della ricerca cfr Boudon R., 1993 *Introduction* in Lazarsfeld, *On Social Research and its Language*, The University of Chicago Press, Chicago e Neurath P. M., 1979, *The Writings of Paul Felix Lazarsfeld: a Topical Bibliography*, in Merton R.K., Coleman J. e Rossi P. , *Qualitative and Quantitative Social Research. Papers in Honor of Paul F. Lazarsfeld*, The Free Press-MacMillan, New York.

<sup>5</sup> Berlin I., 1998, *Il riccio e la volpe*, Adelphi, Milano, p. 71.

<sup>6</sup> In realtà sono molto diverse le opinioni in merito. Jahoda è convinta della personalità di volpe di Lazarsfeld, perchè fa riferimento alla metafora originale di Archiloco, che opera una distinzione tra ricci e volpi basata sullo stile di ricerca. Gli autori che invece ricorrono alla rielaborazione della metafora di Berlin, basata sulla relazione sistema dei valori/ricerca, dove essere volpe significa perseguire molti fini spesso contraddittori, hanno identificato Lazarsfeld con il riccio, per la coerenza che ha sempre mostrato tra sistema di valori e attività di ricerca.

La seconda distinzione è invece di Cesare Musatti e differenzia il ricercatore di crinale da quello di vallata. La differenza tra il primo e il secondo starebbe nel grado di approfondimento e nella direzione lungo la quale ognuno di essi indirizza le proprie energie conoscitive: il ricercatore di crinale si muove lungo i crinali delle montagne alla continua scoperta di orizzonti nuovi, consapevole che la realtà offra infiniti scenari da investigare; il ricercatore di vallata appartiene a quella tipologia di scienziati che resta a valle ad osservare e ad approfondire in ogni direzione solo quello che ha dinanzi al proprio sguardo.

Stando a queste due metafore e ibridandole tra loro non ci è difficile considerare Lazarsfeld una “volpe di crinale” divenuta “volpe di vallata” nel periodo statunitense<sup>7</sup>.

Se da un lato questo suo essere dedito alla conoscenza nelle molte sue forme ha rappresentato un pregio, per certi versi lo ha reso oggetto di numerose critiche e di altrettanti numerosi fraintendimenti sui quali più avanti ci soffermeremo.

Vediamo in primo luogo qual è stato il contributo che l'autore ha fornito in termini di misurazione del sociale.

Per Lazarsfeld i concetti si dividono in immediatamente osservativi e in indirettamente osservativi. Per rilevare empiricamente i concetti indirettamente osservativi si ricorre ai “tratti” o “concetti classificatori” che rappresentano le proprietà manifeste, ossia le tracce di un fenomeno complesso che se adeguatamente interpretate permettono lo studio di quest'ultimo (Lazarsfeld e Barton, 1955). La ricerca sociale, dunque, si basa sulla possibilità di trasformare in misurazione i concetti classificatori o tratti che vengono tradotti in variabili.

Un primo riferimento d'obbligo quando nella ricerca sociale si ricorre a Lazarsfeld attiene il processo di riduzione operativa della complessità (Lazarsfeld e Rosenberg, 1955; Lazarsfeld, 1958; tr. it., 1969). È necessario sottolineare che mai – nel far riferimento alla trasformazione dei concetti complessi – l'autore ha parlato di processo di definizione operativa e questo per una volontà

---

<sup>7</sup> Per un approfondimento sulle differenze che hanno caratterizzato la personalità lazarsfeldiana nel periodo viennese e nel periodo statunitense si vedano Jahoda M., 1979, *Lazarsfeld: Hedgehog or Fox?*, in Merton R. K., Coleman J. e Rossi P., op. cit. e Capecchi V., 1999, *Il contributo di Lazarsfeld alla metodologia sociologica*, in *Sociologia e ricerca sociale* n. 58/59, pp. 35-79.



esplicitamente manifestata. Secondo Lazarsfeld i concetti con cui il ricercatore sociale si trova ad operare sono concetti inferenziali non sottoponibili ad una definizione esaustiva in cui *definiens* e *definiendum* vengono a coincidere (Lombardo, 1999). Essendo essi complessi e mutevoli, il processo che permette di trasformarli in indici empirici è un processo di scomposizione in indicatori, che l'autore preferisce definire "processo di riduzione operativa della complessità". Gli indicatori ci forniscono un'inferenza probabile che concerne lo "spazio di proprietà manifeste" nello "spazio di proprietà latenti" (Lombardo, 1999). Il concetto di "definizione operativa" rimanda invece ad un processo di specificazione di significato inadeguata ad essere utilizzata per Lazarsfeld nell'ambito delle scienze sociali.

Nello specifico le fasi che compongono il processo di riduzione operativa della complessità sono:

1. la rappresentazione figurata del concetto (*imagery*)
2. la specificazione del concetto
3. la scelta degli indicatori
4. la formazione degli indici

È attraverso tale procedimento che il ricercatore dimostra la sua abilità e il suo impegno creativo, che si manifestano soprattutto nella fase di *imagery*: quest'ultima richiede un certo sforzo nel rappresentarsi idealmente i tratti distintivi di un concetto per elaborare la costruzione più adeguata che gli corrisponde. Solo successivamente si possono allora individuare le dimensioni che compongono il concetto, identificando all'interno di ciascuna di esse gli indicatori che lo rendono rilevabile empiricamente. L'ultima fase è quella che restituisce i risultati dell'intero procedimento.

Il paradigma di Lazarsfeld permette dunque di trasformare i concetti che l'autore definisce "inferenziali" - cioè i concetti sociologici caratterizzati da vaghezza e provvisorietà, come i concetti sottostanti e i costrutti ipotetici - in concetti più semplici rilevabili empiricamente. Ciò che Lazarsfeld forse non esplicita è il fatto che il procedimento di riduzione è un procedimento convenzionale e ripensabile a seconda delle finalità e che può accadere che alcune dimensioni siano componenti

di concetti diversi ma soprattutto che gli indicatori siano referenti di dimensioni differenti (Cannavò, 1999), elemento sul quale come vedremo si è soffermato in maniera più approfondita Marradi.

I concetti inferenziali sono quelli con i quali la ricerca sociale opera maggiormente ed è proprio per la vaghezza che li caratterizza e per la difficoltà di rilevarli empiricamente che si sono sviluppati i dibattiti sulla misurazione in sociologia. Il procedimento che li rende rilevabili richiede una riflessione maggiore rispetto a quella richiesta da un concetto in uso nelle scienze naturali, dal momento che in essi si intersecano problemi di misurazione, di significato e di formazione dei concetti (Lazarsfeld, 1966; Lombardo, 1999). Ne deriva che anche la stessa inferenza che proviene dall'individuazione degli indicatori del concetto inferenziale ha carattere di probabilità e non è assolutamente una certezza logica.

Il procedimento delineato dal metodologo viennese resta tutt'ora uno dei processi schematici della ricerca empirica più convincenti, anche se questo non lo ha reso immune da critiche. In realtà Lazarsfeld ha operato in un periodo in cui si stava prendendo coscienza delle conseguenze che la ricerca su commissione stava producendo all'interno della comunità scientifica.

I problemi con i quali un ricercatore si deve quasi sempre confrontare quando la sua opera dipende da un finanziatore attengono quasi sempre la compressione dei tempi di realizzazione e il contenimento dei costi<sup>8</sup>, che conducono di conseguenza a tagliare le fasi della ricerca sulle quali la comunità scientifica esercita un controllo meno rigoroso.

Una delle critiche che più frequentemente è stata rivolta a Lazarsfeld è quella relativa all'atteggiamento quantofrenico<sup>9</sup>, critica che peraltro va interpretata alla luce della considerazione del fatto che gli anni sessanta sono stati caratterizzati, soprattutto negli Stati Uniti, da un dilagare della *survey research*. Non si può negare che l'autore ne fosse un grande sostenitore e che il suo linguaggio delle

---

<sup>8</sup> Accenna al problema anche Pitrone M.C., 1999, in un saggio intitolato *L'arte di chiedere perché*, in *Sociologia e Ricerca Sociale* n. 58-59, p. 215.

<sup>9</sup> Per approfondimenti si vedano Capecchi V., 1967, *Metodologia e ricerca nell'opera di Paul F. Lazarsfeld*, Introduzione a P. F. Lazarsfeld, *Metodologia e ricerca sociologica*, Bologna, Il Mulino e Di Franco G., 1999, *Lo strano destino dell'analisi della struttura latente*, in *Sociologia e Ricerca Sociale*, n. 58/59, pp. 317-364.

variabili abbia influito sulla diffusione di essa. Ciononostante la critica quantofrenica è forse ingiustamente rivolta a Lazarsfeld e dà sicuramente adito ad una serie di fraintendimenti del suo pensiero. In primo luogo bisogna considerare quanto egli abbia sottolineato – forse con un tocco di lungimiranza – l'importanza di dedicare grande attenzione alla fase di *imagery*, cosa che invece non gli viene riconosciuta dai suoi oppositori. La rappresentazione figurata del concetto è uno dei momenti più importanti del processo di riduzione operativa della complessità, cui il ricercatore deve dedicare la giusta attenzione, dal momento che ogni errore fatto in tale fase si ripercuote poi sull'intero *iter* di ricerca. L'autore, asserendo la necessità di non ricorrere a regole e procedure già definite, ha forse individuato in maniera profetica uno degli elementi che invece ha caratterizzato gli anni a lui successivi. Accade spesso, infatti, di ricorrere ad *item* e questionari già utilizzati in ricerche precedenti per comprimere tempi e costi della ricerca empirica. La critica di quantofrenia, dunque, accusando di misurare smodatamente senza far ricorso ad una solida base teorica, più che riguardare Lazarsfeld dovrebbe investire quanti dopo di lui non hanno applicato *in toto* il suo paradigma.

Questa considerazione ci porta ancora una volta a ribadire la necessità di un recupero dei classici, esigenza che sembra emergere – come vedremo sia nel paragrafo dedicato a Pawson che nel capitolo successivo – nel pensiero di numerosi autori ogni qual volta entra in gioco una valutazione sullo stato di crisi in cui versa la riflessione sociologica e ogni qual volta si fa riferimento al mancato raccordo tra quest'ultima e le pratiche di ricerca.

Questa assenza di legame tra applicazione dei modelli matematici e riflessione teorica lo ritroviamo proprio a partire da Lazarsfeld, nel cui pensiero pur si rintraccia un forte entusiasmo per la misurazione matematica dei fenomeni sociali a scapito di un approfondimento della riflessione teorica degli stessi (Ferrarotti, 1968).

Dovendoci occupare nello specifico dell'aspetto misurativo del pensiero dell'autore, vediamo più nel dettaglio la posizione che occupano gli indicatori nella sua teorizzazione.

Lazarsfeld si è posto tanto il problema della scelta degli indicatori di un concetto

complesso quanto il problema delle conseguenze legate ad una selezione inevitabile in un universo infinito di essi. Dalla scelta degli indicatori dipende la possibilità di ottenere esiti positivi: maggiore è il numero di indicatori cui si fa riferimento, più sono elevate le probabilità di giungere ad una classificazione di buon livello.

Naturalmente è doverosa la selezione di un sottoinsieme di indicatori, il che comporta inevitabilmente di escluderne un altro che non è detto non sia ugualmente valido per il concetto preso in esame. Questa considerazione ha spinto Lazarsfeld a formulare il principio di intercambiabilità degli indici secondo il quale, partendo da due sottoinsiemi diversi di indicatori, è possibile costruire due indici per una stessa variabile che - pur producendo classificazioni eterogenee tra loro sui casi - risulteranno statisticamente collegati tra loro e collegati in maniera equivalente con variabili esterne. Questo principio entra però in conflitto con l'idea della struttura latente: se – come Lazarsfeld sostiene – la forza della relazione esistente tra un concetto generale e i suoi indicatori può variare a seconda dell'indicatore preso in considerazione, il principio di intercambiabilità viene meno<sup>10</sup> (Agodi, 1999).

Probabilmente quello dell'intercambiabilità degli indici è stato anche un tentativo da parte dell'autore di introdurre una qualche forma di controllo sull'errore di classificazione (Fasanella, 1999), mentre è attribuibile ad altri autori l'idea che esso rappresenti una forma di controllo esercitata sul processo di scelta degli indicatori (Fasanella, 1999; Biorcio, 1995; Lombardo, 1994). Resta il fatto che per Lazarsfeld ogni indicatore possiede un carattere specifico e non deve mai essere considerato completamente rappresentativo del concetto preso in esame: da ciò ne deriva che nelle scienze sociali è impossibile giungere a classificazioni pure.

Per quel che attiene nello specifico la misurazione, già con Lazarsfeld si ottiene il riconoscimento di un utilizzo ambiguo del termine: il processo misurativo utilizzato nelle scienze sociali è di gran lunga differente da quello utilizzato nelle

---

<sup>10</sup> Per un' approfondimento e un'analisi critica sul principio di intercambiabilità degli indici cfr Fasanella A., 1999, *Il principio di intercambiabilità degli indici*, in Campelli E., Fasanella A. e Lombardo C. (a cura di), *P. F. Lazarsfeld. Un classico marginale*, numero monografico di Sociologia e Ricerca Sociale, XX, n.58/59, pp. 243-82.

discipline naturali. Queste ultime, infatti, si basano su metriche precise e convenzionali che non appartengono invece alle prime: nella ricerca sociale è il ricercatore che deve industriarsi a costruire delle metriche *ad hoc* per ciascuna situazione.

Resta ancora un elemento del pensiero del metodologo viennese su cui vale la pena di soffermarsi, che concerne la concezione che egli ha della variabile latente. Quest'ultima è il risultato di un' inferenza prodotta da un insieme di variabili manifeste che egli stesso definisce come “[...] *l'informazione ottenuta usando degli assunti ulteriori e/o traendo inferenze dai dati originari*”<sup>11</sup>. La variabile latente non sarebbe altro che la variabile che sottosta alla struttura delle interrelazione degli indicatori osservati. Vedremo nel paragrafo successivo come Marradi si discosterà da simile visione.

Per concludere potremmo dire che sicuramente illinguaggio delle variabili ha rappresentato uno dei passi epici tanto della teoria sociale quanto della ricerca empirica. Vi sono degli aspetti del pensiero di Lazarsfeld che restano dei cardini della sociologia empirica, come anche vi sono alcuni elementi che hanno subito un processo di rielaborazione: una comparazione con il pensiero di Marradi ci aiuterà ad individuare ciascuno di questi elementi.

### **3. IL CONTRIBUTO DI MARRADI AL DIBATTITO SULLA MISURAZIONE**

È ad Alberto Marradi che si deve riconoscere il merito di aver individuato gli elementi che rendono l'utilizzo del termine “misurazione” inappropriato nell'ambito delle scienze sociali. Anche nel linguaggio la ricerca sociale ha sempre cercato di trarre esempio dalle scienze fisiche, con la differenza notevole che i concetti della ricerca sociale sono di natura più complessa e sono più difficilmente definibili rispetto a quelli delle scienze naturali. Il biologo o il fisico non si trovano dinanzi alla necessità di dover esplicitare le procedure operative

---

<sup>11</sup> Lazarsfeld P.F., 1950, *The logical and mathematical foundation of latent structure analysis*, in Stouffer et al 1950, *Measurement and Prediction*, Princeton University Press, pp. 362-412.

che risiedono dietro al proprio processo di ricerca né tantomeno nelle discipline naturali è necessario specificare il significato attribuito ai concetti in uso, cosa che avviene invece nell'ambito delle discipline sociali. Tale esigenza deriva dal fatto che un ricercatore sociale si trova molto spesso ad operare con concetti multidimensionali che non sono direttamente rilevabili empiricamente e il cui significato è mutevole nel tempo e nello spazio.

È per questi motivi che il termine “misurazione” nelle scienze sociali è considerato da Marradi inappropriato perché troppo spesso utilizzato per designare una serie di operazioni molto eterogenee tra loro. Tale ambiguità ha origine principalmente nelle seguenti cause:

- nello stato discreto delle proprietà con le quali si ha a che fare nelle discipline sociali, psicologiche e politologiche;
- nella non ordinabilità degli stati di queste proprietà;
- nella non definibilità delle unità di misura se non quando il soggetto su cui si rilevano le proprietà partecipa alla definizione dell'unità stessa;
- nell'utilizzo di unità di misura mutate dalle scienze fisiche.

Sarebbe dunque per Marradi inopportuno parlare di misurazione soprattutto quando non si dispone di unità di misura o quando queste ultime sono prese a prestito da altre discipline per operativizzare delle proprietà discrete, ma che vengono così facendo trattate come continue. Il problema delle unità di misura, non disponibili per le proprietà studiate dalle scienze sociali, è stato in parte risolto con l'introduzione delle procedure di *scaling*, tecniche nate in ambito psicometrico per lo studio di opinioni e atteggiamenti che consentono di costruire insieme ai soggetti oggetto di analisi i parametri di misurazione. Si pensi ad esempio alle scale auto-ancoranti, che rappresentano il caso per antonomasia in cui è l'intervistato che valuta implicitamente la distanza esistente tra le differenti modalità di risposta, stabilendo secondo una propria unità di misura una suddivisione degli spazi del *continuum* e un'assegnazione dei valori alle differenti

modalità. Per Marradi, però, il problema dell'uso inappropriato del termine "misurazione" permane anche con l'utilizzo delle scale, almeno fin quando non si opera una giusta differenziazione in termini di procedure di operativizzazione e di variabili prodotte per mettere ordine in una terminologia confusa e ricca di contraddizioni. Si possono così distinguere quattro tipi di procedure di operativizzazione che si diversificano in termini di proprietà studiate e di variabili prodotte.

Quando si è dinanzi al caso di una proprietà discreta che assume stati non ordinabili, l'unica procedura possibile è quella della classificazione, che produce variabili categoriali non ordinabili. Se la proprietà studiata assume stati discreti ordinabili la procedura di operativizzazione è l'ordinamento e la variabile che deriva da simile operazione è una variabile categoriale ordinabile. Solo quando ci troviamo dinanzi alla rilevazione di proprietà che assumono stati continui si può parlare di misurazione purché si disponga di un'unità di misura, mentre si parlerà di conteggio quando la proprietà da registrare è discreta enumerabile e si dispone di un'unità di conto: queste ultime due procedure di operativizzazione producono entrambe delle variabili cardinali. Anche le variabili derivanti dalle procedure di *scaling* sono cardinali, ma si differenziano dalle cardinali pure perché in realtà studiano opinioni e atteggiamenti cercando di immaginare l'esistenza di un *continuum* sottostante ad una variabile e mirano ad una misurazione delle distanze tra i valori che in realtà utilizza strumenti matematico-statistici su variabili che in natura non lo sono. È per tale motivo, nonché per operare una distinzione in termini gnoseologici e ricordare comunque le differenze esistenti tra una variabile cardinale pura e una prodotta da una procedura di *scaling*, che Marradi ha coniato la denominazione variabile *quasi-cardinale* (1993, 1997).

La proposta di fare ordine nella confusione terminologica delle diciture che riguardano i differenti tipi di proprietà e le differenti procedure di operativizzazione ha origine anche nella volontà di superare le *contradictio in adjectu* dei termini "scala nominale" e "variabile nominale". Con ciò Marradi non solo suggerisce un'alternativa alla classificazione delle scale fatta da

Stevens<sup>12</sup>(1980) ma cerca anche di eliminare ogni forma di confusione terminologica e operativa che può manifestarsi cercando di emulare le procedure adottate nelle discipline naturali. Questo perché secondo l'autore l'inseguimento spasmodico del modello di scienza oggettiva che per anni ha caratterizzato le scienze sociali ha portato solo ad un ritardo nella presa di coscienza dei problemi epistemologici che concernono queste ultime, approdando in ritardo ad una fase riflessiva e ad una ricerca di soluzioni adeguate. A ciò si è aggiunto il fatto che con la diffusione dei calcolatori la preoccupazione per l'analisi è subentrata alla preoccupazione per la misura, con la conseguenza che se in precedenza grande attenzione veniva data alla fase di raccolta dei dati ora si lavora su dati molto spesso rilevati in maniera inadeguata.

Ad ogni modo prima di far riferimento alle contraddizioni che Marradi individua è opportuno chiarire alcuni elementi cruciali della sua teorizzazione che ci aiuteranno anche a fare un raffronto con il pensiero di Lazarsfeld.

Per poter comprendere la visione che il primo ha del rapporto di indicazione occorre procedere per gradi, partendo da una chiarificazione del concetto di "concetto": esso è *"un ritaglio operato in un flusso di esperienze infinito in estensione e in profondità, e infinitamente mutevole"*<sup>13</sup>. Differente dal concetto è il termine, che invece è legato alla capacità comunicativa e il cui ruolo è dunque quello di esprimere in forma semplificata un concetto o una serie di concetti. La differenza tra concetti e termini risiede nel legame esistente tra i due: il primo può restare una semplice operazione mentale non comunicabile o non comunicata, mentre al termine corrisponde sempre una qualche forma di concetto che l'individuo ha in mente. È in tale legame che ha origine il problema della misurazione nelle scienze sociali: i concetti che caratterizzano la ricerca sociale sono molto spesso troppo complessi per poter essere tradotti con un unico termine e talvolta non trovano il corrispondente linguistico più adeguato che rende comunicabile in tutta la sua complessità la forma concettuale che si ha in mente.

---

<sup>12</sup> Per un approfondimento della critica di Marradi alla classificazione delle scale di Stevens cfr Cardano M. , Miceli R., 1991, *Il linguaggio delle variabili*, Rosenberg & Sellier, Torino, cap. 3 e 4.

<sup>13</sup> Marradi A., 1980, *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina, Firenze, p. 9.



L' *iter* di ricerca di un referente terminologico del concetto non è pertanto un procedimento che va dato per scontato, ma può richiedere anche tempi molto lunghi. A ciò si aggiunge il fatto che il concetto può mutare non solo all'interno di gruppi sociali eterogenei, ma anche all'interno di culture, società e strati sociali omogenei.

L'intensione di un concetto rappresenta l'insieme dei suoi aspetti mentre l'estensione include l'insieme dei referenti cui esso fa riferimento. Tali caratteristiche vanno considerate come inversamente proporzionali: maggiore è l'intensione e quindi le caratteristiche che al concetto sono legate, minori sono i referenti che rientrano in esso. Da ciò emerge che intensione ed estensione variano a seconda della posizione che il concetto occupa lungo la scala di generalità<sup>14</sup> ed è al diverso livello di collocazione su quest'ultima che sono anche da attribuire le differenze che intercorrono tra concetto e indicatore. Quest'ultimo, infatti, altro non è che un concetto più semplice che detiene un rapporto di corrispondenza semantica con il concetto generale il quale è posto ad un livello più elevato sulla scala di generalità. L'indicatore, pertanto, rende possibile la rilevazione empirica del concetto complesso, purché ne copra la massima parte indicante e abbia solo una minima parte estranea ad esso. Naturalmente non basta affidarsi ad un unico indicatore, ma occorre sceglierne diversi per avere una possibilità maggiore di rilevare le molteplici dimensioni che compongono un concetto generale.

È importante considerare però che il rapporto di indicazione non è un rapporto univoco e l'indicatore può stabilire rapporti di indicazione con una serie innumerevole di concetti. Questo chiama inevitabilmente in causa le caratteristiche di validità e di attendibilità di un indicatore, che pure hanno fatto tanto riflettere e discutere e su cui Marradi si sofferma con una certa attenzione.

L'attendibilità è una proprietà che concerne gli strumenti di rilevazione e la capacità di questi ultimi di produrre risultati simili su unità di analisi differenti. Essa attiene nello specifico la corrispondenza tra il concetto che ha suggerito la

---

<sup>14</sup> Il concetto di scala di astrazione è stato successivamente sostituito dall'autore con la denominazione scala di generalità data l'ambiguità del termine "astrazione". Per approfondimenti sull'argomento cfr Marradi, 2007, *Gli strumenti elementari della conoscenza: concetti, asserti, spiegazioni*, in Pavsic R., Pitrone M.C. (a cura di), *Metodologia delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.

definizione operativa e gli esiti che quest'ultima ha prodotto ed è definita *“il grado con il quale una certa procedura di traduzione di un concetto in variabile produce gli stessi risultati in prove ripetute con lo stesso strumento di rilevazione (stabilità) oppure con strumenti equivalenti (equivalenza)”*<sup>15</sup>. Diversa è la validità che fa riferimento al rapporto tra concetto generale e indicatore ed è nello specifico il *“grado col quale una certa procedura di traduzione di un concetto in variabile effettivamente rileva il concetto che si intende rilevare”*<sup>16</sup>. Essa è dunque *“funzione della bontà del processo logico-concettuale che ha tradotto il concetto in una determinazione quantitativa o qualitativa”*<sup>17</sup>. Validità e attendibilità sono state molto spesso confuse e si è perso il senso della loro distinzione anche a causa dell'utilizzo di tecniche molto simili per il calcolo dei rispettivi coefficienti (Marradi, 1990). Per Marradi la validità non è misurabile proprio perché la stessa parte indicante non lo è<sup>18</sup>: *“... la validità non è misurabile [...] perché non è possibile misurare la “parte indicante”, cioè l'estensione della corrispondenza semantica fra due concetti. [...] Ciò che è possibile misurare è il grado di corrispondenza fra due registrazioni, che può essere, a seconda dei casi, un indizio più o meno convincente - ma non certo una misura - di attendibilità e/o validità.”*<sup>19</sup>.

Detto ciò, ritornando al confronto tra il pensiero di Lazarsfeld e quello di Marradi, si può desumere che gli indicatori assumono lo stesso ruolo tanto nella teorizzazione dell'uno quanto in quella dell'altro. Quello che cambia tra le concezioni dei due autori è l'interpretazione del rapporto di indicazione.

Se per Lazarsfeld la relazione esistente tra concetto e indicatore è riconducibile ad un rapporto di tipo probabilistico, per Marradi una simile visione appare alquanto contraddittoria: il concetto di probabilità è legato a una classe di eventi o ad una serie di eventi e, dunque, al mondo del reale. Pertanto esso non è in alcun modo riferibile al rapporto di indicazione, che appartiene, invece, alla sfera del pensiero.

---

<sup>15</sup> Corbetta P., 2003, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche, II volume: Le tecniche quantitative*, Il Mulino, Bologna, p. 57.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Delvecchio F., 1995, *Scale di misura e indicatori sociali*, p.23.

<sup>18</sup> Per approfondimenti cfr Marradi A., 1980, op. cit.

<sup>19</sup> Ivi, p. 37.

Da qui ne deriva che è inappropriato concepire il rapporto di indicazione come un qualsiasi altro tipo di rapporto empirico<sup>20</sup>. Questo non è in realtà l'unico punto su cui divergono i due autori: molto attento all'aspetto linguistico, Marradi individua alcuni appiattimenti terminologici utilizzati da Lazarsfeld dietro i quali sembra risiedere una concezione errata di alcuni concetti. Tra questi vi è l'adozione della *contradictio in adjectu* del termine "variabile latente": se il termine variabile indica una proprietà operativizzata e dunque rilevata empiricamente essa non si può definire come un qualcosa di latente. Così facendo il concetto viene totalmente identificato con la variabile in un processo di appiattimento di senso notevole, dove non trova spazio la giusta distinzione tra indicatori e definizioni operative, i quali finiscono per essere identificati gli uni con gli altri.

Da quanto detto si può desumere che la differenza tra i due autori risiede nella natura dell'interpretazione (Ricolfi, 1992): Lazarsfeld non opera una distinzione tra variabile-concetto e variabile-indicatore, perché dietro la sua teorizzazione risiede la convinzione che il rapporto di indicazione è un rapporto di natura sintattica e che le relazioni sono analizzabili in termini probabilistici. Le relazioni di indicazione sono pertanto relazioni controllabili empiricamente in cui i concetti generali non rappresentano altro che delle variabili latenti. Ben diversa è invece la concezione che ha Marradi: il rapporto di indicazione si distingue per la sua natura semantica. Gli indicatori sono invece per l'autore delle entità mentali trasformati in variabile grazie ad un processo di definizione operativa.

Malgrado le differenze individuate non bisogna pensare alle posizioni di Lazarsfeld e Marradi in termini antitetici. Molti sono sicuramente anche gli elementi che accomunano il loro pensiero: entrambi sostengono che il salto tra concetti e indicatori è costituito da un dislivello di generalità; inoltre entrambi condividono l'impiego delle tecniche a variabili latenti come strumenti per passare dai concetti agli indicatori e da questi agli indici.

Nel paragrafo successivo continueremo ad occuparci del problema della

---

<sup>20</sup> Il rapporto di indicazione di solito non si raffigura in un modello, ed è sottoponibile a controllo empirico solo in forma indiretta e mediata dalle valutazioni del ricercatore e della comunità scientifica. Un qualsiasi altro tipo di rapporto empirico può invece essere analizzato in termini di covariazione o causazione.

misurazione, affrontandolo però in un'ottica differente rispetto a quella sinora adottata e facendo riferimento al contributo offerto in tal senso dalla critica alla *variable analysis* di Ray Pawson.

#### **4. LA VALUTAZIONE REALISTA DI RAY PAWSON: UN SUPERAMENTO DEL DIBATTITO SUGLI INDICATORI?**

Lazarsfeld e Marradi rappresentano due riferimenti obbligati quando nella teoria sociale si affronta il problema della misurazione. Restare chiusi entro i confini del loro pensiero però farebbe cadere nell'errore di escludere da un simile dibattito una parte della sociologia contemporanea che ha cercato di affrontare tale argomento in un'ottica differente. Ci riferiamo alla prospettiva realista che ha origine nella filosofia di Hesse, di Lakatos, di Bhaskar e di Harré, poi importata nelle scienze sociali nel tentativo di proporre una spiegazione scientifica alternativa ai modelli causali lineari e alternativa anche tanto al positivismo quanto al relativismo. La caratteristica distintiva di simile approccio è la volontà di recuperare la dimensione esplicativa ricorrendo ai meccanismi sottostanti le azioni.

Nello specifico qui si farà riferimento alla prospettiva realista di Ray Pawson, perché all'interno dei suoi contributi possiamo rintracciare una critica al processo misurativo adottato nella ricerca sociale che lo ha portato ad elaborare "le nuove regole della misurazione". Tutto questo senza tralasciare gli aspetti e le caratteristiche salienti che contraddistinguono anche il realismo in generale.

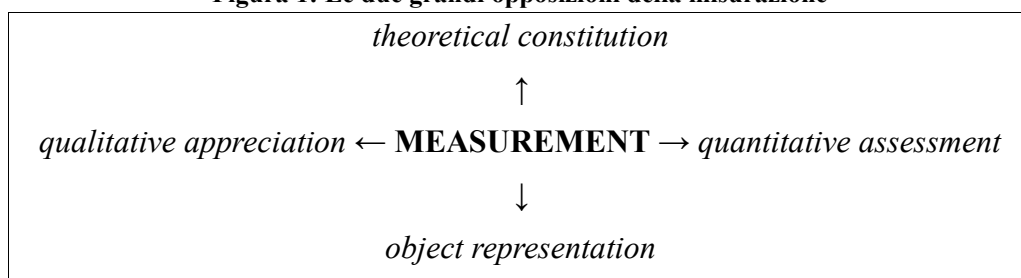
Partendo dalla considerazione che la sociologia sia sempre stata attraversata da una frattura tra chi sostiene che essa sia una disciplina solida e provata da evidenze sul mondo reale e chi invece difende strenuamente la visione di una scienza discorsiva basata su costrutti concettuali, Pawson ha cercato di proporre un metodo più vero e degno di valutare il percorso della sociologia empirica.

Troppo spesso i ricercatori sociali sono caduti nell'errore di mutuare dal linguaggio quotidiano le categorie concettuali necessarie per conoscere il sociale. Questo ha permesso di cadere nell'errore di un cieco empirismo, dove l'affermazione di Kelvin "*If you cannot measure, your knowledge is meagre and*

*unsatisfactory*”<sup>21</sup> è stata troppo spesso tradotta come la necessità di misurare in qualunque modo pur non essendocene i presupposti. Per Pawson questa eccessiva preoccupazione per l’aspetto misurativo non avrebbe fatto altro che allontanare la sociologia dalla riflessione teorica.

L’autore sostiene che il dibattito sulla misurazione ha contribuito a delineare una separazione sia disciplinare che metodologica. Da un lato assistiamo ad una differenziazione tra discipline concettuali - ossia quelle discipline che vengono considerate maggiormente ancorate alla riflessione teorica - e discipline considerate empiriche, dall’altro la distinzione viene operata tra approcci *standard* e *non standard*<sup>22</sup>.

**Figura 1: Le due grandi opposizioni della misurazione**



**Fonte:** Pawson, *A measure for measure* (1989), p. 18

Uno degli tratti distintivi sia del pensiero di Pawson sia del realismo in generale riguarda – come vedremo più avanti - l’orientamento *mechanism based*, ossia il ricorso ai meccanismi che sottostanno l’azione sociale per spiegare i fenomeni sociali, proposta che nasce da alcune considerazioni critiche che riguardano la sociologia empirista.

Ritornando al discorso sulla misurazione, l’autore è convinto che le origini del problema siano da rintracciare in un problema di ordine linguistico. La teoria sociale, servendosi di un linguaggio mutuato dall’evidenza empirica e attingendo da esso, non ha raggiunto una propria autonomia linguistica. Questo limite si è riversato dunque sulla teoria sociologica e sui concetti che la fondano, minando la reale scientificità della disciplina e ha spesso spinto i ricercatori sociali alla ricerca

<sup>21</sup> Cfr Kuhn T., 1961, *The function of measurement in modern physical science*, in Woolf H., *Quantification*, Bobbs-Merill, Indianapolis, p. 161

<sup>22</sup> Pawson parla di metodi qualitativi e di metodi quantitativi. In tale contesto si è preferito però fare riferimento alla terminologia utilizzata da Marradi.

di una misurazione che l'autore stesso definisce disperata.

Detto ciò si possono individuare i seguenti limiti del processo misurativo (Pawson, 1989):

*1. IRRILEVANZA*

L'irrelevanza del processo misurativo e dei suoi risultati ha origine nella variabilità che contraddistingue i significati culturali e le argomentazioni cui fa riferimento il ricercatore sociale. Quest'ultimo non può non tener conto delle differenze di significato e di interpretazione che interessano gli svariati contesti culturali.

*2. ARBITRARIETÀ*

L'arbitrarietà è una caratteristica del processo misurativo che ha origine nel fatto che la misurazione nella ricerca sociale si basa sulla terminologia quotidiana. Questo fattore ostacola la creazione di un linguaggio scientifico autonomo della ricerca sociale e differenziato rispetto al linguaggio ordinario;

*3. ARTIFICIALITÀ*

Tale caratteristica deriva dal fatto che nella ricerca sociale non si dispone di strumenti che consentono di ridurre la molteplicità del reale ad un'unica osservazione. L'evidenza viene così solitamente sottoposta ad una riduzione in processo comunicativo e questo altera per certi versi la libera espressione dei significati.

*4. SELETTIVITÀ*

Le caratteristiche sinora descritte hanno tutte una forte relazione con la difficoltà di tradurre il linguaggio ordinario in un linguaggio della ricerca sociale autonomo. Con la selettività siamo invece su un piano più strettamente connesso alla capacità giustificativa della ricerca sociale.

Il ricercatore sociale, infatti, non ha diretto accesso al mondo empirico e le capacità sensoriali che guidano il processo

conoscitivo della ricerca richiedono comunque una certa preparazione affinché possano essere colti gli aspetti salienti della realtà. Le stesse tecniche di misurazione e gli altri strumenti scientifici necessitano di un certo impegno teorico per essere messi a punto. Il fatto dunque che l'osservazione sia così *theory-ladenness* causa inevitabili conseguenze che si riversano in una sorta di processo di "attenzione selettiva al dato".

È proprio sulla base di tali constatazioni che l'autore giunge a definire le "*new rules of sociological measurement*". Una precisazione d'obbligo attiene l'orientamento cui esse nello specifico si riferiscono: siamo naturalmente dinanzi al caso della ricerca *standard* in cui tali regole non vogliono assolutamente rappresentare delle raccomandazioni tecniche ristrette per la creazione di variabili, ma hanno soprattutto l'intento di fissare un metodo per la produzione di corpi di prove realmente necessarie per motivare la teoria sociologica (Pawson, 1989):

1. Le variabili non devono essere trattate come elementi isolati, ma è necessario concepirle come parte di un sistema regolato da una serie di meccanismi generativi.
2. La regolarità sociale è il materiale grezzo su cui si trovano ad operare le prove empiriche che si verificano a causa dell'azione di meccanismi sottostanti in particolari contesti. Alla luce di ciò la teoria sociale si deve astenere per quanto possibile dalla formulazione del linguaggio ordinario e collegare le sue certezze su nozioni basilari per formare un calcolo astratto dei concetti formalmente definiti.
3. L'evidenza empirica deve essere costruita in maniera tale che si faccia riferimento a concetti o proposizioni, piuttosto che operare il tentativo di misurare il mondo reale direttamente.
4. La costruzione del dato in sociologia è irrimediabilmente sociale. La produzione del dato è così difficile da controllare perché è stimolata dalla totalità degli spunti verbali e sociali che rientrano nell'intervista.

Uno degli elementi che attraverso queste regole emerge ancora una volta come particolarmente sentito dall'autore e su cui più volte egli torna a riflettere concerne l'aspetto linguistico e la necessità di riformare il linguaggio sociologico. Vediamo ora quali sono stati i contributi e le riflessioni che l'autore ha maturato all'interno della prospettiva realista e che ci interessano per quel che riguarda il dibattito sulla misurazione.

#### *4.1 La critica alla variable analysis e la sociologia dei meccanismi generativi*

Pawson è approdato al realismo attraverso l'elaborazione di una critica nei confronti della *variable-analysis* e dell'impiego che ne è stato fatto all'interno della ricerca sociale, critica che lo ha spinto a rintracciare un metodo di indagine alternativo per la conoscenza dei fenomeni sociali.

Già Blumer (1931, 1957) prima di lui aveva sostenuto la necessità di limitare l'uso delle variabili ai casi di studio rappresentati o da quei settori della vita sociale non prodotti dalle interpretazioni o da modelli di interpretazione difficilmente individuabili attraverso l'esperienza. In casi differenti doveva emergere con più forza la necessità di riconquistare i significati, le definizioni e le interpretazioni.

La *variable-analysis* è stata dunque già prima di Pawson elemento di discussione nella ricerca sociale, non solo perché con essa si è affrontata in veste critica la possibilità di indagare la realtà attraverso una riduzione operazionistica, ma soprattutto perché la *variable analysis* chiama in causa i dibattiti classici della dissertazione sociologica: spiegazione *versus* comprensione, qualità *versus* quantità, ma anche olismo *versus* individualismo. Quello che qui ci interessa sottolineare è come all'interno dell'approccio realista, partendo da considerazioni inerenti l'approccio causale, Pawson sia giunto a proporre una sociologia basata sui meccanismi generativi.

L'autore non si è soffermato su considerazioni di natura tecnica che riguardano l'uso dei modelli di analisi multivariata basati sull'associazione tra indicatori, ma ha preferito affrontare questioni di natura gnoseologica, inerenti l'eccessiva



semplificazione della realtà sociale che l'impiego di simili tecniche richiede. Quello che i realisti criticano alla tradizione dei modelli causali è la considerazione dei fenomeni in maniera eccessivamente semplificativa della realtà: la spiegazione di un fenomeno sulla base di una relazione causale, pur considerando la possibilità che tra le variabili possa esistere una relazione spuria, una relazione interveniente o una relazione indiretta è insufficiente, perché non considera i meccanismi e i contesti entro cui le azioni si collocano. È come se le azioni venissero compiute dalle variabili più che dagli attori (Abbott, 1992) e questo perché il ruolo esplicativo viene totalmente affidato al rapporto causale esistente tra esse (Sorensen, 1998). Molto spesso i ricercatori sono apparsi più concentrati sulla possibilità di impiegare una tecnica a indicatori multipli per l'elaborazione di un modello statistico che non sulla possibilità di operare un'adeguata concettualizzazione o di ottenere risultati interessanti. Questo atteggiamento ha causato uno svuotamento del ruolo della teoria nella comprensione e nella giustificazione delle regolarità sociali e dei modelli individuati, senza tenere in considerazione il fatto che in sociologia non vi è spazio per leggi di natura deterministica, ma è piuttosto necessario fare riferimento a costrutti di natura probabilistica (Hempel, 1942) in accordo con l'idea che sia meglio *“non dire che il modello induttivo-probabilistico spiega cosa accade, ma dire solo che giustifica certe aspettative e predizioni”* (von Wright, 1971).

Le reazioni della comunità scientifica dinanzi a una tale consapevolezza sono sempre state solo due: o accettare il ricorso a dei compromessi pur di ottenere una qualche forma di misurazione o sposare la convinzione che la misurazione non è mai arbitraria, data la forte adattabilità delle risorse concettuali in possesso del ricercatore sociale. Quella individuata da Pawson ha rappresentato invece una terza via, un'alternativa basata sulla convinzione che il materiale empirico di cui disponiamo è un materiale vincolato alle descrizioni della vita quotidiana e dunque per questo arbitrario. Se si accetta l'idea che le variabili con cui operano i ricercatori sociali altro non sono che costrutti latenti inosservabili più che costrutti definibili operativamente, concettualizzati come continui ma poi nei fatti misurati

come variabili discrete<sup>23</sup>, a questo punto l'unica strada più giusta da percorrere è per l'autore quella della creazione di un linguaggio scientifico autonomo da quello ordinario, per restituire alla teoria il ruolo che ha perso nel processo giustificativo ed esplicativo.

Ancora una volta, dunque, la critica di Pawson chiama in causa la questione linguistica: se il ricorso alle variabili produce una restrizione della realtà sociale soprattutto perché i concetti utilizzati rappresentano un mondo che è già costituito nel linguaggio e nel significato di ogni giorno e se i discorsi quotidiani sono mutevoli e flessibili, non si può sperare di rappresentare questi concetti attraverso misure *standard* e costanti. Garantire la scientificità del discorso sociologico significa allora attribuire significato, contesto e storia ai concetti e ciò è possibile solo operando una distinzione tra linguaggio scientifico e linguaggio quotidiano. In una sociologia costruita sull'analisi delle relazioni causali si assiste ad una totale mancanza della comprensione: le relazioni andrebbero comprese all'interno di un quadro analitico più ampio in cui dovrebbero rientrare i meccanismi che sottostanno all'azione e che connettono le sequenze causali, cercando di non cadere nell'errore di ricorrere con una fede indebita all'osservazione diretta o alla stima delle leggi causali. Le variabili, dunque, non scompaiono totalmente dal processo di ricerca empirica, ma assumono un ruolo più moderato all'interno di un contesto in cui, insieme alle proprietà e agli eventi rappresentano le regolarità empiriche da rintracciare nel quadro più ampio di una conoscenza e di un controllo dei meccanismi generativi. Disponendo dunque di un vero modello di come il sistema sotto investigazione è costituito, le ipotesi di ricerca diventano esplicite abbastanza da avere conseguenze dirette per la ricerca empirica e per le pratiche di misurazione (Pawson, 1989). Nata in contrapposizione alla sociologia dei meccanismi causali, la sociologia generativa ha origine da una rielaborazione del *black box model* (Bunge, 1963), nel tentativo di recuperare la dimensione esplicativa dei fenomeni sociali che la sociologia sembra aver perso ricorrendo ad un uso smodato del linguaggio delle variabili. Cercando di sottolineare il ruolo dei meccanismi e dei contesti di azione essa può essere rappresentata nel seguente

---

<sup>23</sup>Pawson riporta come esempio i concetti di industrializzazione, di *status* sociale, di potere e di autoritarismo.

modo:

$$E \rightarrow M \rightarrow S$$

dove M rappresenta il meccanismo che genera la relazione tra le due variabili E ed S. Il modello della realtà sociale adottato da Bunge ha luogo di esistere nel momento in cui si vuole spiegare una regolarità sociale attraverso la covariazione tra variabili. Questo richiede la possibilità di applicare i modelli statistici, ma presenta l'inevitabile compromesso di tralasciare il ruolo assunto dai meccanismi e dal contesto nella determinazione di un fenomeno sociale.

La novità che la sociologia *mechanism-based* introduce rispetto al modello causale si può rintracciare non solo nella considerazione dei meccanismi che si collocano tra *l'explanans* e *l'explanandum*, ma anche in una considerazione della realtà sociale come realtà stratificata, che si viene a delineare a seconda di come i meccanismi d'azione e i contesti si combinano tra loro. L'adozione di un approccio *mechanism-based* richiede la consapevolezza che l'individuo insieme alle sue interazioni e ai contesti sociali torna ad essere il fulcro delle ipotesi di ricerca che contribuiscono alla realizzazione di un modello esplicativo dinamico e mutevole nel tempo (Cherkaoui, 2005). Esso ripropone - nell'ambito della riflessione sociologica - il dibattito sul ruolo della spiegazione e della comprensione attribuito alla ricerca sociale, proprio perché il termine "meccanismo" - che si caratterizza per la sua interdisciplinarietà - consente di restituire alla ricerca sociale la possibilità di spiegare come gli elementi della realtà sociale siano combinati tra loro, più che continuare a comprenderne le cause. Una definizione che ci aiuta meglio a capire cosa si intenda con il termine "meccanismo sociale" è fornita da Hernes: "*A social mechanism is a device for combining actors with a given set of characteristics with a particular social structure in order to infer what outcome will result*"<sup>24</sup>

Se in tale sede ci si è limitati ad una comparazione delle differenze tra *variable analysis* e sociologia dei meccanismi generativi è perché interessava cogliere gli aspetti salienti che riguardassero nello specifico la dimensione misurativa.

<sup>24</sup> Hernes G., 1998, *Real virtuality*, in Hedstrom P., Swedberg R., *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press, p. 95.

La vastità di temi cui tale approccio è connesso permette di rintracciarlo in numerosi autori, senza contare il ruolo determinante che ha avuto sia nell'affermazione della teoria della scelta razionale, sia nell'affermazione dell'individualismo metodologico<sup>25</sup>. Ray Pawson più che per le sue riflessioni in tema di misurazione nella ricerca sociale viene spesso considerato per il suo approccio realista, che ha trovato largo impiego nel campo della ricerca valutativa. Il realismo parte dal presupposto che esiste un mondo reale dove le cose accadono indipendentemente dalla nostra percezione di esse. Tradotto in *realistic evaluation* ciò comporta che i risultati osservati derivano dall'interazione dei meccanismi con il contesto (Pawson, Tilly, 1997; Pawson, 2002) e dalle risorse messe in campo e che il compito della ricerca valutativa sia principalmente quello di interrogarsi sui meccanismi che hanno reso possibile il suo successo o viceversa il suo fallimento più che sull'esito di un programma. Cambia dunque l'unità d'analisi che non è più costituita dai programmi di intervento, ma dai meccanismi che innescano il cambiamento (Pawson, 2002). Per questo orientamento i dati sensoriali puri non esistono e l'osservazione è molto più *theory laden* che non *theory determined*. Nel campo della ricerca valutativa il realismo si è tradotto nella restituzione di un ruolo di spessore all'evaluando che il riduttivismo operazionista aveva messo da parte per l'eccessiva concentrazione sulle tecniche d'indagine.

Alla luce di tali considerazioni appare chiaro che se nel campo della riflessione sociologica l'approccio di Pawson è rimasto su un piano teorico di discussione, esso ha trovato invece effettiva attuazione empirica nell'ambito della ricerca valutativa. Siamo dunque nell'ambito del filone della valutazione basata sulla teoria che piuttosto che analizzare e descrivere gli elementi che risiedono all'interno della *black-box*, cerca di aprire quest'ultima spiegando i meccanismi del processo valutativo che rientrano nei contesti d'analisi, interrogandosi di più su come questi elementi siano stati prodotti. La valutazione realista ha ben chiaro

---

<sup>25</sup> Per un approfondimento cfr Borlandi M., Sciolla L., 2005, *La spiegazione sociologica. Metodi, tendenze, problemi*, Il Mulino, Bologna, dove emerge chiaramente quali siano gli elementi di continuità e di discontinuità introdotti dall'individualismo metodologico rispetto alla teoria della scelta razionale e dove trova anche ampia trattazione il dibattito spiegazione *versus* comprensione in sociologia. Per un ulteriore approfondimento su quest'ultimo si veda anche Agodi, 2000, *Una motivazione forte per comparare: recuperare l'agire sociale in contesto come unità di analisi sociologica*, in *Sociologia e Ricerca Sociale* n.61, pp. 5-22.

che gli esiti dei programmi possono essere valutati positivamente solo all'interno di un determinato contesto ed è proprio l'attenzione ai meccanismi che spinge i realisti ad attribuire la stessa importanza tanto agli esempi positivi quanto a quelli negativi. Vi è da dire che il fatto che il campo valutativo abbia rappresentato un terreno più fertile non è un accadimento casuale: a mio avviso nella ricerca valutativa si dispone – rispetto alla ricerca sociale – di una serie di elementi (documenti, *target* cui il programma è rivolto, *policy-makers*, etc.) già pronti che concettualmente non necessitano di un processo di definizione empirica. Questo sicuramente facilita l'applicazione della metodologia realista, ma soprattutto consente di operare un processo empirico in un contesto già per certi versi delimitato.

Se nella prima parte di questo capitolo si è affrontato il dibattito sugli indicatori, nel prossimo capitolo si cercherà di approfondire invece il ruolo che hanno gli indicatori sociali nella ricerca. Partendo da una ricostruzione storica della nascita del movimento che li ha visti protagonisti e che ne ha sancito il successo, si cercherà di delineare il ruolo che essi assumono oggi nella conoscenza della realtà sociale.

## **CAPITOLO II**

### **GLI INDICATORI SOCIALI**

#### **1. LE ORIGINI**

Nella letteratura sociologica, soprattutto quando ci si imbatte in pubblicazioni che riportano dati e statistiche, accade spesso di utilizzare il termine “indicatore sociale” attribuendogli significati differenti.

Nel corso dell’ultimo cinquantennio sono stati molti i tentativi di definizione e l’estendersi del loro impiego e l’uso sempre più consistente che di essi è stato fatto, non ha sicuramente aiutato a fare chiarezza su cosa realmente si intenda quando si parli di “indicatori sociali”.

Un primo utilizzo di questi ultimi in ricerche pubbliche e accademiche si è avuto con la diffusione del “Movimento degli Indicatori Sociali” (MIS), nato negli Stati Uniti nel corso degli anni sessanta.

In forma embrionale, però, il concetto di “indicatore sociale” esisteva già in precedenza: lo ritroviamo negli studi di Ogburn sulle tendenze sociali in USA, come anche nelle proposte dell’ONU di migliorare il concetto di *standard of living*, tentativi entrambi risalenti ai primi anni cinquanta.

Con precisione è al 1962 che risale il diffondersi del movimento, quando cioè la NASA commissionò ad un gruppo di ricercatori capitanato da Bauer uno studio volto ad individuare le conseguenze prodotte dai programmi spaziali sulla popolazione statunitense: fu lo stesso Bauer, in tale occasione, a muovere una serrata critica all’inadeguato impianto delle ricerche che sino ad allora avevano adoperato dati esclusivamente economici per lo studio dei cambiamenti sociali. In quella circostanza emersero anche notevoli carenze, relative all’assoluta mancanza sia di dati pertinenti ai fini della ricerca sia di un impianto metodologico adatto alla “misurazione” delle conseguenze sociali.

A partire dal 1929 - anno in cui gli Stati Uniti furono investiti dalla forte crisi economica che si riversò anche in campo scientifico – si registrò infatti una certa stagnazione dal punto di vista delle metodologie utilizzate e degli obiettivi dei programmi di ricerca, specialmente in quelli incentrati sullo studio dei mutamenti sociali: l'utilizzo esclusivo degli indicatori economici ebbe in quegli anni il fine unico di rilevare i cambiamenti prodotti dal *New Deal*<sup>26</sup>.

Con il tempo si iniziò ad assumere la consapevolezza che una simile prospettiva appartenesse ad una visione della realtà sociale ormai superata: era necessario prendere coscienza del fatto che la complessità del reale non poteva essere studiata con il solo ricorso a indicatori economici e che il concetto di benessere non poteva più essere ricondotto ad un benessere materiale; era urgente una riconsiderazione che tenesse conto della poliedricità del termine, una riconcettualizzazione che potesse inglobare all'interno del proprio dominio di significato tutta una serie di fattori che caratterizzeranno invece il concetto di benessere dell'epoca postindustriale.

Prima di soffermarci sulle origini del Movimento degli Indicatori Sociali è necessario chiarire in maniera più precisa cosa si intenda per “indicatore sociale”. Sicuramente un primo tentativo definitorio è stato operato da Bauer che ha identificato gli indicatori sociali con

*«statistiche, serie statistiche ed ogni altra forma*

---

<sup>26</sup> Il *New Deal* ha segnato il passaggio da un'economia americana basata sul principio del *laissez faire* ad una fase di interventismo statale. Il programma di intervento fu varato dal presidente Roosevelt F. D. ed elaborato da un *trust* di cervelli (*brain trust*). Volto a risollevare la crisi economica e i problemi sociali che avevano afflitto gli USA dopo il 1929 e costituito da una serie di riforme per il rilancio dell'economia, fu attuato dal 1933 al 1938, ma non produsse i cambiamenti sperati. Il programma di intervento veniva rappresentato in breve dalle 3 “R”, che ne sintetizzavano i tre obiettivi-chiave: “*relief*”, ossia interventi immediati per quel terzo della popolazione che era stata duramente colpita dalla depressione (introduzione della previdenza sociale, del sussidio di disoccupazione, del sostegno agli agricoltori); “*recovery*” (implementazione di una serie di interventi per far rientrare il ciclo economico ormai destabilizzato. Nel 1937 quasi tutti gli indicatori economici, tranne il tasso di disoccupazione, rientrarono nei valori precedenti la crisi); “*reform*”, basata sulla convinzione che fosse necessario un intervento statale per regolare l'instabilità che caratterizzava comunque e sempre il mercato (nel 1933 fu creata la *National Recovery Administration* e fu avviata la regolazione di Wall Street). Ad ogni modo la vera ripresa economica degli Stati Uniti si è avuta in definitiva solo con la partecipazione al secondo conflitto mondiale (per approfondimenti cfr Vaudagna M., 1981, *Il New Deal*, Il Mulino, Bologna).

*di dati che ci mettono in condizione di stimare a che punto siamo e dove stiamo andando relativamente ai nostri valori e obiettivi, e di valutare specifici programmi e determinarne l'impatto»<sup>27</sup>.*

Non dissimile è l'idea di Zapf, che afferma che l'indicatore sociale è tutta l'informazione statistica “[...]importante in riferimento alla qualità della vita, alla modernizzazione e ad una politica sociale attiva”<sup>28</sup> o ancora che possono essere considerati indicatori sociali “tutti i dati che ci illuminano in qualche modo sulle strutture e i processi, gli obiettivi e i risultati, i valori e le opinioni”<sup>29</sup>.

Per Olson e Bell, autori di una delle pubblicazioni che ha rappresentato da sempre uno dei punti di riferimento in tema di indicatori sociali, *Toward a Social Report*, pubblicato nel 1969 dal *Department of Health, Education and Welfare*, l'indicatore sociale altro non è che un dato quantitativo di sintesi di situazioni ritenute socialmente rilevanti. È stato proprio Olson ad elaborare una definizione in cui per la prima volta hanno trovato spazio le dimensioni di normatività e sinteticità delle valutazioni offerte dall'uso degli indicatori: “gli indicatori sociali sono una statistica di interesse normativo diretto che facilita valutazioni sintetiche, complessive ed equilibrate sulle condizioni degli aspetti più significativi di una società”<sup>30</sup> concezione che, per certi versi, non è dissimile da quella di Rice: “Gli indicatori sociali sono gli strumenti per trovare dei sentieri attraverso il labirinto delle interconnessioni sociali. Delineano gli stati, definiscono i problemi e tracciano le tendenze della società, che con l'ingegneria sociale si può sperare di guidare verso gli obiettivi formulati dalla pianificazione sociale”<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> “Statistics, statistical series, and all other forms of evidence that enable us to assess where we stand and are going with respect to our values and goals, and to evaluate specific programs and determine their impact”, Bauer R., 1966, *Social Indicators*, Massachussets, Cambridge, p. 1.

<sup>28</sup> Zapf W., 1977, “Soziale Indikatoren- eine Zwischenbilanz”, in *Sozialpolitik und Sozialberichterstattung*, di H.-J. Krupp e W. Zapf. Università di Francoforte, pp. 231-246, p. 246.

<sup>29</sup> Ivi, p. 237.

<sup>30</sup> Cfr Department of Health, Education and Welfare (a cura di), 1969, *Toward a Social Report*, US Government Printing Office, Washington, p. 97.

<sup>31</sup> Rice S.A., 1967, *Social Accounting and Statistics for the Great Society*, in *Public*



Dopo circa un quarantennio, ben differente da quello di Bauer è stato l'approccio della Zajczyk che, sorvolando ogni tentativo di inquadramento in una definizione prestabilita, ha presentato gli indicatori come un modo alternativo di comunicare le informazioni statistiche relative ad aggregati territoriali. Nello specifico l'indicatore sociale è per l'autrice una rappresentazione dei fenomeni sociali sotto forma di rapporti, tassi e indici che facilita la lettura dei dati<sup>32</sup>.

Gli statistici oggi sono concordi nel considerare gli indicatori sociali come delle informazioni quantitative su determinati aspetti della realtà: la differenza tra questi e i più comuni dati statistici risiede nel fatto che i primi sono delle elaborazioni più articolate di questi ultimi. Il termine "sociale" starebbe ad escludere qualsiasi tema di natura economica, sebbene nella realtà non si possa delineare in maniera poi così netta il confine tra fenomeni sociali ed economici.

Altro tentativo definitorio è stato operato dalla Vergati: anche l'autrice confronta gli indicatori sociali con i dati statistici - di cui i primi sarebbero elaborazioni - e sottolinea come sia importante per la loro scelta e messa a punto la presenza di un modello sociale esplicitato (Vergati, 1989).

Le caratteristiche salienti degli indicatori sociali possono essere ricondotte alle seguenti (Vergati, 1989):

- sono variabili che suggeriscono l'operativizzazione di concetti sociali astratti;
- rappresentano i tratti osservabili dei fenomeni sociali;
- costituiscono un sistema informativo utilizzato per la

---

*Administration Review*, n. 27, p.173.

<sup>32</sup> L'indicatore sociale possiede a tutti gli effetti le stesse caratteristiche del dato statistico. La differenza sostanziale risiede nelle procedure di analisi, che per quanto concerne i primi sono più complesse rispetto a quelle necessarie per la produzione del dato statistico. Si pone, dunque, anche per l'indicatore sociale il problema della qualità. Per qualità del dato va intesa non solo la precisione statistica, ma la minuzia nell'intero processo di produzione delle statistiche. Le quattro componenti che concorrono alla realizzazione di un dato di qualità sono la sensibilità, l'attendibilità, l'adeguatezza e la comparabilità. Per una trattazione più ampia si veda Mauceri S., 2003, *Per la qualità del dato. Strategie di progettazione e conduzione dell'intervista con questionario*, Franco Angeli, Milano; Nuvolati G. e Zajczyk F., 1994, *Fonti di dati e indicatori per la ricerca sociale*, Provincia Autonoma di Trento, Università degli Studi di Trento, *Attualità, costume e società*, Quaderni di giornalismo dell'Indaco, Trento, pp. 139-198; Zajczyk F., 1991, *La conoscenza sociale del territorio. Fonti e qualità dei dati*, Franco Angeli, Milano.

- realizzazione di scelte di intervento e analisi delle politiche pubbliche;
- la scelta degli indicatori sociali e il peso che ad essi viene attribuito devono essere analizzati alla luce del modello interpretativo che orienta gli obiettivi della ricerca.

Quando si parla di indicatori sociali il raffronto con quelli economici è quasi sempre automatico, dal momento che è proprio da un'evoluzione di questi ultimi che i primi hanno avuto origine. Le differenze tra i due tipi di indicatori possono essere attribuite alle seguenti caratteristiche:

#### *1. La difficoltà di definire con precisione l'indicatore sociale*

Quando ci si trova dinanzi alla necessità di analizzare problematiche di natura sociale, la scelta degli indicatori non è un procedimento che si risolve con poche riflessioni, cosa che accade invece nel caso degli indicatori economici. Gli indicatori sociali sono soggetti a processi di elaborazione più lunghi, che chiamano in causa riflessioni di natura metodologica ed epistemologica. Tale caratteristica ha contribuito alla produzione di molteplici definizioni - più o meno condivise e condivisibili. Tra i risultati più proficui, in termini di produzione degli indicatori sociali, ritroviamo l'elaborazione dei Sistemi Integrati di Statistiche Demografiche, Sociali ed Economiche, dei Sistemi di Contabilità Sociale, dei Rapporti e Relazioni sociali, tutti tentativi di creare degli schemi sistematici di indicatori (Curatolo, 1972).

La difficoltà di definire gli indicatori si è riversata ulteriormente sulle differenze esistenti tra indicatori sociali ed economici, traducendosi in una maggiore numerosità e in un maggiore difficoltà di accordo concettuale all'interno della comunità scientifica<sup>33</sup> per i primi.

---

<sup>33</sup> La differenza tra indicatori sociali e indicatori economici risiederebbe anche, a mio avviso, nelle differenti giustificazioni teoriche di supporto che accompagnano la scelta degli uni o degli altri. Nel campo della ricerca economica, infatti, quando si parla di indicatori sorge quasi spontaneo pensare a quelli più comunemente utilizzati - come reddito e consumo - e ad ogni modo non ci si pone il problema di operare riflessioni più approfondite sul rapporto di indicazione che

Notevoli differenze si rintracciano d'altra parte anche tra gli indicatori statistici e quelli sociali: questi ultimi sono elaborazioni elementari - nel senso di facilmente comprensibili - di dati statistici di base (Curatolo, 1979). Una delle differenze sostanziali tra approccio statistico e approccio sociologico risiede nel fatto che mentre quest'ultimo segue la procedura codificata da Lazarsfeld, il primo approccio segue il procedimento inverso, partendo dai dati per costruire gli indicatori e poi risalire al concetto che risiede dietro di essi<sup>34</sup>.

Le molteplici definizioni esistenti hanno però anche contribuito a diffondere l'opinione che l'indicatore sociale sia sganciato da qualunque contesto. Questo aspetto deriva essenzialmente, a mio avviso, dal fatto che si sia a volte trascurato un elemento importante nell'elaborazione degli indicatori sociali: essi acquistano significato all'interno del quadro teorico-concettuale che sottende alla sua costruzione. In maniera astratta è perciò difficile dare una definizione dell'indicatore che non rimandi ad un qualcosa di eccessivamente generico, almeno fin tanto che non si argomenti la sua scelta su una base empiricamente fondata.

## *2. Il legame esistente tra ricerca e politica*

Il fatto che vi siano numerosi modi di elaborare un indicatore sociale ha inciso notevolmente anche sulla possibilità di un loro impiego strumentale. Molto spesso utilizzati dai *policy makers* gli indicatori sociali si sono sviluppati in ambito politico e hanno per questo anche sollevato numerose critiche derivanti dalla constatazione che essi potessero essere costruiti in base alle esigenze informative della classe governativa. Alcuni esempi di

---

essi instaurano con il concetto generale. Contrariamente la sociologia si è da sempre dovuta confrontare con una continua ridefinizione dei concetti e con una costante riflessione sugli strumenti metodologici adottati. Ciò è avvenuto anche nel caso degli indicatori sociali, la cui scelta deve essere sempre accompagnata da adeguate giustificazioni teoriche per palesare l'ipotesi sottostante e soprattutto per spiegare il ragionamento che ha portato all'individuazione delle dimensioni che lo compongono.

<sup>34</sup> Per approfondimenti cfr Palumbo M., *Valutazione di processo e d'impatto: l'uso degli indicatori tra meccanismi ed effetti*, *Annuario 2001 dell'Associazione Italiana di Valutazione*, ma anche l'intervento di Palumbo M. al Convegno AIV, *Gli indicatori e il loro uso valutativo*, 14 marzo 2008.

tal genere provengono dalla ricerca statunitense, dove molteplici studi realizzati da ricercatori di prestigio e commissionati dal governo hanno attirato le perplessità dei sostenitori dell'avalutatività della ricerca: si pensi che lo stesso Bauer non si è preoccupato di salvaguardare il principio di neutralità della scienza nel sostenere che l'indicatore rappresenta solo la forma che la conoscenza della realtà deve assumere (Bauer, 1966).

## 2. TIPI DI INDICATORI SOCIALI

Tre sono i criteri che ci aiutano ad operare una classificazione dei vari tipi di indicatori sociali: l'informazione da cui derivano, le funzioni cui essi assolvono e le risorse che intendono valutare. Sostanzialmente queste ultime due distinzioni si collocano su un piano strettamente empirico, mentre la distinzione più comunemente utilizzata, quella tra indicatori oggettivi e soggettivi, ha alle spalle anche una differenza in termini di approccio di riferimento, di tecniche di rilevazione, di trattamento e analisi dei dati.

### 2.1 Classificazione in base all'informazione: indicatori oggettivi e soggettivi

L'informazione che è alla base della costruzione di un indicatore sociale ci permette di operare la distinzione più diffusa, cioè quella tra indicatori oggettivi e indicatori soggettivi.

Come è già stato anticipato in precedenza, tra queste due tipologie di indicatori esiste anche una differenza in termini di approccio teorico.

Gli indicatori oggettivi, definiti anche rendicontabili o strutturali, sono costruiti sulla base di dati secondari e hanno come principale scopo quello di valutare la disponibilità delle risorse collettive o il livello di benessere\malessere socio-economico del territorio. Essi *“vengono utilizzati per far conoscere ai politici e agli amministratori lo stato di un fenomeno sociale, e per individuare gli obiettivi da perseguire e la loro proprietà relativa.”*<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Di Franco G., 1989, *Qualità della vita: dai modelli alle ricerche empiriche*, p. 64, pubblicato in S. Vergati (a cura di), *Dimensioni sociali e territoriali della qualità della vita*, Roma, la Goliardica.

Una simile visione ci rimanda alla fondamentale differenza esistente tra indicatori sociali oggettivi e indicatori normativi. Molto spesso i due tipi di indicatori vengono confusi, ma afferiscono in realtà a due scuole di pensiero diverse. Se il procedimento di rilevazione e di elaborazione li accomuna, essi divergono in termini di utilizzo che dell'indicatore viene fatto.

Nello specifico la scuola normativista sostiene che la vera spinta verso la conoscenza della realtà sociale è la “conoscenza per la conoscenza” (Delvecchio, 1995), cioè trova la sua ragion d'essere nella volontà di costruire una conoscenza orientata all'azione. Quello che però differenzia tale scuola dall'approccio oggettivo è la concezione che l'indicatore sociale debba avere necessariamente un ruolo nell'orientamento dei programmi politici, la pretesa di estrarre certezze scientifiche dall'utilizzo di strumenti imperfetti. Gli elementi di critica degli oggettivisti alla scuola normativista sono diversi. In particolare gli oggettivisti sostengono che il ricorso ad indicatori normativi rende maggiormente manipolabili le informazioni statistiche, sia nella costruzione del dato che nel suo trattamento. Questo potrebbe facilmente tradursi nel ricorso ad essi per fini strumentali. Altro elemento di critica concerne il fatto che per quanto un sistema di indicatori sociali normativo possa essere ben pianificato ed elaborato non potrà mai dare un quadro esaustivo dei complessi cambiamenti che caratterizzano la società; a ciò si aggiunge il fatto che gli indicatori sociali non sono i più idonei a valutare i programmi e gli interventi politici.

Per quanto concerne invece gli indicatori soggettivi - chiamati anche percettivi o di soddisfazione - essi vengono adoperati nell'ambito dell'approccio comportamentale: maturati all'interno delle discipline psicologiche, sono stati per la prima volta utilizzati da Cantrill e Bradburn. Ricorrendo a dati primari, essi si costruiscono stipulando una relazione semantica con il concetto cui si riferiscono. Un loro uso cospicuo si è registrato negli anni '70, quando si è iniziata ad assumere la consapevolezza che l'uso esclusivo degli indicatori oggettivi avrebbe portato ad una sostituzione della funzione conoscitiva con quella del controllo sociale<sup>36</sup>. La differenza sostanziale rispetto agli indicatori oggettivi risiede

---

<sup>36</sup> La scuola soggettivista contesta, dunque, alla scuola oggettivista gli stessi elementi che questa ultima critica all'approccio normativo. In particolar modo l'oggetto di critica da entrambe le parti

soprattutto nella natura dell'informazione di base che assumono come punto di partenza: gli indicatori soggettivi derivano sostanzialmente da esternazioni di opinioni, giudizi, credenze, sentimenti, motivazioni, atteggiamenti, desideri, percezioni e previsioni di individui; vengono costruiti a partire da dati rilevati attraverso *survey* e l'unità di analisi cui fanno riferimento è il singolo individuo e non la società nel suo complesso, come accade nel caso degli indicatori oggettivi. Secondo la Vergati, la differenza sostanziale tra indicatori soggettivi e oggettivi risiede nelle potenzialità conoscitive da essi possedute. L'autrice opera una distinzione in termini di funzionalità:

- *capacità descrittiva;*

entrambe le tipologie di indicatori possono essere utilizzate per descrivere i fenomeni sociali, ma gli indicatori oggettivi, data la capacità sintetica di rappresentazione in essi intrinseca, sono ritenuti più idonei ad assolvere a tale funzione;

- *validazione-invalidazione delle ipotesi interpretative;*

essendo la messa a punto di un sistema di indicatori oggettivi estremamente vincolata alle fonti statistiche disponibili, appare chiaro il motivo per il quale molto spesso si ricorre all'utilizzo di indicatori soggettivi per la corroborazione empirica delle ipotesi: l'indicatore soggettivo, può essere costruito dal ricercatore sulla base delle proprie ipotesi interpretative e sulla base di dati che egli stesso rileva in totale coerenza con i propri obiettivi di ricerca.

- *valutazione della domanda e dei bisogni, dell'efficienza dei servizi e dell'efficacia degli interventi;*

anche nel campo della valutazione è sicuramente più idoneo l'utilizzo di indicatori soggettivi: è a partire dall'individuo che

---

sembrerebbe essere il rischio di un utilizzo strumentale e manipolativo degli indicatori, che rappresenta, invece, un rischio indipendente dall'orientamento teorico di riferimento.

si rileva la domanda reale di bisogno così come l'efficacia di un programma di intervento. L'utilizzo di un sistema di indicatori oggettivi può risultare utile nei casi di analisi preliminare, quando cioè è più viva la necessità di comprendere il bisogno potenziale dei soggetti, in una fase di conoscenza ancora generale del fenomeno e prima che il programma di intervento sia stato attuato.

Ci sono autori che invece non sono riusciti ad individuare una linea netta di confine esistente tra indicatori oggettivi e soggettivi: accade spesso che alcuni indicatori<sup>37</sup> solitamente definiti oggettivi, siano in realtà frutto di giudizi soggettivi e/o di registrazioni di qualcuno di diverso dalla persona sottoposta all'intervista strutturata (Andrews, 1980). Tutt'oggi, dunque, non si è ancora giunti ad un accordo all'interno della comunità scientifica (Di Franco, 1989) e sono state proposte denominazioni alternative - numerabile al posto di oggettivo e percettibile al posto di soggettivo (Andrews, 1980) - che in realtà non risolvono l'ambiguità che concerne il piano più strettamente operativo e che non è esclusivamente affrontabile in termini lessicali.

Vi è un altro elemento inoltre da considerare: la base della raccolta dei dati nel caso di un'inchiesta sociale è spesso l'individuo ed è spesso costituita dalle valutazioni che un individuo fa relativamente a delle situazioni oggettive. Dunque pur costruendo indicatori oggettivi, la componente soggettiva non può mai essere del tutto eliminata. Pur suddividendo gli indicatori oggettivi in descrittivi e valutativi, c'è sempre una piccola parte valutativa che sarà inscindibilmente legata all'indicatore.

## *2.2 Classificazione in base alle funzioni*

Un'ulteriore distinzione tra differenti tipologie di indicatori sociali può essere fatta sulla base delle funzioni cui essi assolvono, che possono essere ricondotte

---

<sup>37</sup> L'esempio è in tal caso quello riportato da Di Franco, 1989, op.cit. Si fa nello specifico riferimento ad alcuni indicatori di disagio abitativo come "il numero di persone per stanza" o alcuni indicatori di benessere come "la quantità di calorie ingerite al giorno".

alle seguenti :

a. funzione descrittiva:

gli indicatori sociali assolvono ad una funzione descrittiva quando si ricorre al loro utilizzo per delineare un fenomeno sociale e lo stato dei cambiamenti in atto. In tal caso essi raccolgono informazioni che non rientrano in un modello di causa-effetto e che non necessitano di un quadro teorico di riferimento.

b. funzione programmatica e valutativa:

accade che gli indicatori sociali vengano utilizzati nelle fasi preliminari di messa a punto di un programma di intervento sociale o di una politica pubblica. Molto spesso utilizzati in ambito governativo, essi *“forniscono agli operatori politici le informazioni di supporto per l'intervento in aree di rilevanza sociale (goal areas); questi indicatori, che vengono definiti indicatori sociali “normativi”, sono costruiti con dati statistici hard, ossia metrici, di tipo descrittivo, standardizzati”*<sup>38</sup>. Si ricorre ad essi in veste esplorativa per condurre un'analisi dei bisogni e sulla base dei risultati ottenuti si delineano le *policies* di intervento. Gli indicatori sociali vengono anche utilizzati nella fase successiva all'implementazione di una politica, quando occorre valutare il raggiungimento degli obiettivi e gli *standard* conseguiti.

c. funzione predittiva:

gli indicatori sociali vengono in tal caso utilizzati per formulare previsioni sulle eventuali direzioni di sviluppo di un fenomeno sociale. Sono quegli indicatori che registrano il mutamento e le trasformazioni della realtà sociale.

### 2.3 Classificazione in base alle risorse che si intende valutare

Un'ulteriore distinzione tra varie tipologie di indicatori può essere fatta in base alle risorse che con essi si intende valutare. Con questo tipo di indicatori siamo nel campo specifico della ricerca valutativa, dove possiamo operare la distinzione in:

a. indicatori di input (o di risorse);

sono indicatori relativi alle risorse impiegate nei processi di miglioramento;

---

<sup>38</sup>Di Franco, 1989, op. cit., p.64.



*b. indicatori di processo;*

relativi alla valutazione delle procedure utilizzate, dei metodi impiegati e delle attività realizzate;

*c. indicatori di output (o di performance o di prestazioni);*

forniscono informazioni relative ai risultati, alle performance e alle prestazioni raggiunti nel periodo di azione intermedio;

*d. indicatori di throughput;*

utilizzano le misure relative al carico di lavoro assegnato;

*e. indicatori di outcome*<sup>39</sup>

spesso confusi con gli indicatori di *output*, gli indicatori di *outcome* rappresentano i reali indicatori di realizzazione e forniscono informazioni relative sugli esiti effettivi di un intervento.

### **3. IL MOVIMENTO DEGLI INDICATORI SOCIALI**

L'interesse per gli indicatori sociali si diffuse negli Stati Uniti verso la metà degli anni sessanta e trovò consolidamento nel 1974 con l'utilizzo da parte dell'Onu e della Conferenza degli statistici europei di un insieme di statistiche sociali e demografiche ancora in uso.

I nuovi orizzonti conoscitivi che si sono profilati grazie all'impiego degli indicatori sociali hanno contribuito all'affermazione del loro successo, al punto che negli anni sessanta si iniziò a parlare della nascita di un vero e proprio "Movimento degli Indicatori Sociali".

In realtà, se si volge uno sguardo al passato, contributi interessanti si rintracciano anche in periodi antecedenti. Basti pensare agli anni '20, quando W. F. Ogburn condusse una ricerca sul "cambiamento sociale" commissionatagli dal presidente Hoover, il quale istituì un Comitato Presidenziale sulle Tendenze Sociali,

---

<sup>39</sup> Occorre operare una distinzione tra *l'output* e *l'outcome* o *result*, solitamente confusi e adoperati per lo più nel linguaggio valutativo. L'*output* è costituito dall'insieme delle realizzazioni, intendendo per realizzazione ciò che è stato ottenuto in termini di trasformazione diretta dell'*input* previsto dal programma. L'*outcome* è invece rappresentato dall'insieme dei risultati. Il risultato in ambito comunitario viene utilizzato per riferirsi esclusivamente agli effetti diretti e immediati dell'azione sui destinatari (Palumbo M., 2001, *Valutazione di processo e d'impatto: l'uso degli indicatori tra meccanismi ed effetti*, disponibile su [www.dbformez.it](http://www.dbformez.it)).

affidandone la direzione allo stesso Ogburn, che nel 1933 pubblicò il rapporto intitolato “Tendenze Sociali Recenti negli Stati Uniti”: l’obiettivo principale dello studio fu quello di individuare le tendenze dei mutamenti e prevederne esiti e conseguenze, adoperando come strumenti di indagine gli indicatori sociali.

Gli anni ’30, con la Grande Depressione, contribuirono a lasciare sopito ogni interesse nei riguardi di ciò che non fosse esclusivamente finanziario: la crisi concentrò le attenzioni di studiosi e ricercatori su temi meramente economici, lasciando momentaneamente da parte ogni argomento di natura sociale. Ciononostante qualche contributo interessante si ebbe anche in questo periodo: *l’American Journal of Sociology* pubblicò, tra il 1928 e il 1942, una serie di rapporti dal nome “Cambiamenti Sociali Recenti”.

Si era però ancora lontani da una visione integrata della sfera sociale ed economica.

È negli anni ’50 che si ebbe invece la realizzazione di quelli che sono stati ritenuti i lavori più interessanti e ai quali è stato riconosciuto il merito di spianare la strada per l’affermazione del MIS: J. Drenowski, insieme ad uno *staff* di esperti dell’ONU, tentò proprio in questo periodo un miglioramento della misurazione del “livello di vita”, scomponendo tale concetto in dimensioni specifiche e individuando per ciascuna dimensione una serie di indicatori.

Gli anni ’60, lontani ormai dal venerdì nero di Wall Street, furono caratterizzati dai mutamenti sociali e da una concentrazione degli interessi di ricerca intorno a tale tematica: la consapevolezza che il benessere non potesse essere più esclusivamente identificato con la ricchezza economica, la diffusione dell’interesse nei riguardi delle tematiche vicine all’ambiente e alla qualità della vita, le trasformazioni sempre più repentine del mondo produttivo che si ripercuotevano sullo stile di vita furono tutte componenti che contribuirono a fare degli indicatori sociali gli strumenti di indagine ritenuti più adeguati per poter conoscere la realtà sociale e poterne studiarne i cambiamenti, primo passo per la realizzazione di scelte politiche informate e orientate dai risultati che essi stessi permettevano di ottenere.

I *policy makers* in quegli anni ebbero un ruolo decisivo per la diffusione del

movimento: la maggior parte delle ricerche che vennero realizzate in quegli anni ricorrendo agli indicatori, furono commissionate dal governo americano.

Le presidenze che più di altre incoraggiarono rilevazioni di tal genere furono quelle di Johnson e Nixon: sotto la loro legislatura per la prima volta si istituirono degli enti esclusivamente preposti alla creazione di statistiche sociali.

Il successo degli indicatori sociali fu anche decretato da un'ulteriore prospettiva che essi garantivano: quella di poter valutare, mediante il proprio utilizzo, l'implementazione e gli esiti delle politiche pubbliche.

Naturalmente il movimento degli indicatori non restò relegato all'interno dei confini statunitensi, ma si diffuse presto in Europa, dove si distinse per caratteristiche e obiettivi qualche tempo dopo.

#### **4. I MOTIVI DEL SUCCESSO: LE PROSPETTIVE DI COMPARABILITÀ E LA QUALITÀ DELLA VITA**

L'utilizzo degli indicatori sociali, come vedremo anche in seguito, ha subito un processo di mutamento molto profondo: da una fase in cui si è ambito al loro utilizzo per la valutazione delle politiche, si è passati attraverso una fase in cui essi sono stati considerati gli unici strumenti conoscitivi in grado di mettere a punto *policies* di intervento mirate, sino a giungere alla stasi odierna in cui talvolta trovano impiego per poter selezionare il *target* di beneficiari delle politiche pubbliche o assolvono ad una funzione meramente descrittiva, relegati all'interno di una nicchia di utilizzo acritico. Tale situazione deriva anche da una forte carenza argomentativa<sup>40</sup>: la diffusione dei *report* di ricerca come principali strumenti di rendicontazione, soprattutto in campo valutativo, ha inciso sulla produzione abbondante di dati; tale produzione non è stata, però, adeguatamente accompagnata né da ipotesi interpretative di supporto sufficienti né da un'adeguata esplicitazione delle scelte procedurali adottate. A ciò si è aggiunto il sostegno di una normativa della Pubblica Amministrazione che ha incentivato una

---

<sup>40</sup> Nel marzo 2008 si è svolto a Roma il Convegno AIV sull'utilizzo degli indicatori sociali nella ricerca valutativa. In tale occasione è stata sottolineata in maniera fortemente unisona la necessità di realizzare l'empiricamente possibile riguardo ai sistemi di indicatori, congiuntamente alla necessità di rafforzare l'argomentazione delle procedure di ricerca adottate e di costruire dei sistemi su base partecipata.

“cultura del dato” che più che essere tale oserei definire essere una “cultura della produzione del dato”.

Certo è che gli indicatori sociali sono in sé portatori di una conoscenza del quadro sociale e che da questa funzione basilare non possono essere sicuramente considerati separati. Per quanto concerne, invece, il loro utilizzo nel campo della progettazione delle politiche sociali, più avanti si vedrà come anche il loro uso errato in determinati contesti abbia contribuito nel tempo ad un tardivo riconoscimento della loro utilità nella ricerca sociale.

Se precedentemente sono stati elencati i motivi che sostanzialmente hanno determinato uno sviluppo diseguale tra indicatori sociali e indicatori economici, bisogna, d’altro canto, anche interrogarsi su quali siano stati i motivi che hanno contribuito più di altri al successo del movimento. Tra gli aspetti che hanno inciso più di altri ritroviamo:

a) La prospettiva di valutazione delle politiche

Nel paragrafo inerente le origini del MIS abbiamo già avuto modo di accennare al ruolo avuto dall’amministrazione federale statunitense nel riconoscimento degli indicatori come strumenti di notevole importanza nella ricerca sociale. La connessione con la classe amministrativa è stata fondamentale per determinare il successo degli indicatori in un ulteriore campo di ricerca: quello della valutazione. L’esigenza di disporre di informazioni statistiche per valutare gli esiti dei programmi di intervento ha spinto gli amministratori ad una richiesta crescente di dati, la cui utilità non è limitata alla sola considerazione degli esiti delle *policies* attuate: dai risultati dipende il rinnovo delle scelte di intervento come anche la messa a punto di nuove strategie. Gli elementi che hanno avuto un peso determinante nell’affermazione dell’uso degli indicatori nella ricerca valutativa sono numerosi. Tra questi:

- la disponibilità dei dati all’interno delle pubbliche amministrazioni, prodotti indipendentemente dagli intenti di ricerca. Essi rappresentano una fonte di grande importanza per il ricercatore sociale che voglia

- lavorare su dati secondari;
- l'apparente facilità progettuale degli indicatori sociali;
- la tempestività, fondamentale per i tempi della politica, con i quali gli indicatori rilasciano un *feedback* delle risorse messe in campo;
- la facilità comunicativa, sia interna che esterna, propria degli indicatori sociali;

#### b) Il tema della qualità della vita

Negli anni '70, sempre negli Stati Uniti, venne introdotto il termine “qualità della vita” per indicare un nascente filone di studi che, seppur differente dal Movimento degli Indicatori Sociali, ne riprendeva alcuni aspetti. È stato proprio per tale motivo che è risultato difficile tracciare una distinzione netta tra i due filoni che spesso sono stati confusi e ancor più spesso sono stati associati in maniera inscindibile nel campo della ricerca sociale. Ad oggi non esiste una definizione condivisa della qualità della vita<sup>41</sup> né una teoria sociale di riferimento. Quel che è certo è che gli indicatori sociali devono molto del loro sviluppo a questo tema. I cambiamenti produttivi e l'evoluzione della considerazione del concetto di benessere hanno indubbiamente contribuito, negli anni '60, alla diffusione di un più largo interesse nei confronti dei temi relativi alla qualità della vita. Un tentativo di distinzione è stato fatto da Allardt (1976), che ha ribadito la necessità di distinguere tra il livello “oggettivo” di vita e la qualità della vita. Il primo è quello che comunemente viene studiato con l'ausilio degli indicatori sociali oggettivi. La qualità della vita, invece, può essere scomposta in dimensioni che sono analizzabili solo attraverso il ricorso ad indicatori soggettivi. Il concetto di “qualità della vita”

---

<sup>41</sup> Tra i tentativi definitivi ricordiamo: “il termine *qualità della vita* va inteso in un dato contesto nel suo primo senso lessicografico: si riferisce, grosso modo, al carattere più o meno “buono” o “soddisfacente” della vita della gente (Szalai A., 1980, pp. 8/9); : “La *qualità della vita* è stata definita prima negativamente, come l'assenza o la riduzione della nocività[...]. La difficoltà, ben nota, di definire la *qualità della vita* non deriva dal fatto che è un ideale soggettivo e come tutti i miti risulta un ideale mai raggiunto; deriva essenzialmente dal fatto che non la si definisce mai con un contenuto, ma piuttosto per ciò che combatte, per ciò al quale si oppone”, Durand (1982, pp.69-70).

con l'avvento della post-industrializzazione, è stato molto spesso sostituito da quello di *affluent society* - società dell'abbondanza - che ha fornito una più chiara idea di come sia cambiata la considerazione del concetto di benessere e di come sia stata abbandonata l'identificazione di quest'ultimo con il benessere materiale.

Le ricerche italiane degli anni ottanta in tema di indicatori sociali e qualità della vita si sono prevalentemente distribuite lungo due direttrici: una di impianto descrittivo e l'altra di impianto economico. Il primo filone ha raccolto gli sforzi elaborati dall'ISTAT, dal Censis, dal Formez, dall'Adpss (Archivio Dati e Programmi per le Scienze Sociali) di Milano e da numerosi altri istituti di ricerca che hanno concentrato prevalentemente le proprie energie sulla possibilità di raccogliere quanti più dati statistici disponibili, talvolta a discapito di un'adeguata selezione degli indicatori e dell'attendibilità del dato.

Per quanto concerne, invece, le ricerche di impianto economico, rientra in tale filone l'esperienza di Bilancio Sociale di Area (BSA) utilizzato come strumento conoscitivo nella programmazione delle regioni (Di Franco, 1989). Dall'ambito della ricerca interessata al tema della qualità della vita si sono poi diramati interessi per tematiche ad esso strettamente connesse, come quello per la qualità della vita urbana, per il rapporto tra povertà e costo della vita o quella per il rapporto tra cittadini e istituzioni.

#### c) Il nuovo approccio al tema del benessere sociale

Il benessere sociale è divenuto uno dei temi di maggiore riflessione della ricerca dell'epoca post-industriale: i costi sociali della crescita economica uniti all'aumento della povertà pubblica hanno contribuito al raggiungimento della consapevolezza che incremento e miglioramento sono due concetti non sempre direttamente proporzionali. È in questo periodo che ha origine la convinzione che le trasformazioni produttive che sino ad allora avevano generato i grossi cambiamenti e avevano contribuito all'aumento della produzione, non sempre avevano prodotto un miglioramento delle condizioni di vita: essi avevano al

contrario provocato dei grossi mutamenti in negativo in termini di rispetto per l'ambiente e di stili e ritmi di vita. Bisogni mai percepiti prima come tali hanno iniziato in quegli anni a farsi strada e con essi sono sorte nuove preoccupazioni inerenti i costi materiali e immateriali e le conseguenze dello sviluppo economico (Allegra e La Rocca, 2004). È stato proprio per questo motivo che si è reso più che mai necessario un cambiamento di prospettiva non soltanto per quel che concerne il piano puramente operativo ed empirico, ma anche teorico. Ambiente, qualità della vita, salute sono iniziati a divenire temi di grande attualità e hanno iniziato a sviluppare grandi dibattiti che hanno portato alla conclusione che fosse necessario abbandonare la vecchia visione del mondo, che fino ad allora aveva identificato il benessere con un benessere puramente economico. L'aumento della complessità della vita e le trasformazioni sociali rendevano necessaria una ridefinizione del concetto che tenesse conto della multidimensionalità e della complessità del benessere.

Quest'ultimo è poi divenuto uno dei temi strettamente legato all'affermazione del MIS e nonostante non ci sia nessuna teoria sociale che possa indicarci quale sia la sua componente più importante<sup>42</sup>, si è comunque assunta la consapevolezza che nessuna misura statistica possa in breve definire di cosa si stia parlando quando si ha a che fare con il benessere sociale. Volendo chiarire cosa si intenda per esso l'unico sforzo che si può fare è relativo alla sua considerazione in termini complessi: più che un concetto, il benessere può essere definito come una nozione, dato l'insieme di immagini non sistematizzate che il termine evoca (Graziosi, 1979).

#### d) La prospettiva di comparazione

Nel contesto europeo una forte spinta all'utilizzo degli indicatori sociali è provenuta dalle prospettive di comparabilità che essi hanno lasciato intravedere. Quando si è iniziato a comprendere che il loro utilizzo avrebbe potuto condurre a delle letture comparate di dati provenienti da contesti nazionali e territoriali disomogenei, che tali letture avrebbero portato ad

---

<sup>42</sup> Per approfondimenti cfr Istituto di Statistica Svedese, 1994, *Statistiche sociali - Prospettive cambiate*, in Quaderni di Economia e Lavoro, n.49/50, pp.53-68.

un'analisi più dettagliata dei limiti allo sviluppo esistenti e degli interventi da progettare e che ciò avrebbe aiutato anche nell'importazione dei modelli di sviluppo e delle *policies* ritenuti più efficienti, si è registrato un vero e proprio *boom* del loro utilizzo. Gli esiti sperati, però, hanno tardato a mostrare i propri effetti, almeno nella misura in cui erano attesi e le aspettative di comparabilità sono state in parte deluse. Gli sforzi e le risorse investite dalla CEE e dall'Eurostat<sup>43</sup> non sono bastate a raggiungere il livello di comparabilità sperato e tale caratteristica degli indicatori è divenuta una nuova leva di sviluppo su cui ci si è concentrati ancora una volta in tempi recenti. Una nuova fiducia nelle opportunità comparative offerte dagli indicatori si è avuta infatti con la messa a punto di impianti che hanno offerto la possibilità di operare raffronti tra sistemi differenti. È il caso, ad esempio, dell'adozione dei cosiddetti "descrittori di Dublino", che sono stati introdotti nel 2005 per la valutazione dei titoli culturali a livello europeo, per il loro riconoscimento internazionale e per il rispetto dell'esigenza di trasparenza internazionale manifestata nella Dichiarazione di Bologna.

## **5. INDICATORI SOCIALI E POLITICA**

Oltre alle sopra enunciate caratteristiche individuate come principali elementi di successo del MIS, ulteriori elementi possono essere individuati come distintivi del filone americano. Per certi versi, infatti, quest'ultimo è stato ben differente dal movimento europeo, nato solo in un secondo momento. Vediamone i motivi nel dettaglio.

In primis il filone americano è nato al di fuori del contesto accademico e ha mantenuto anche successivamente questa peculiarità. È forse proprio per questo motivo che è stato caratterizzato da una forte connotazione governativa e da solidi legami con il mondo politico.

Anche la poca pertinenza e l'esiguità delle statistiche disponibili hanno avuto il

---

<sup>43</sup> Sembra che in tal senso si stia muovendo qualcosa. Nel 1994 la Comunità Europea ha esplicitamente richiesto con il nuovo regolamento, di adottare questionari standardizzati comuni per garantire la comparabilità dei Censimenti, strumenti che poi sono stati impiegati anche per le rilevazioni negli USA, in Giappone e in Canada.



loro peso nell'affermazione del movimento d'oltreoceano: la consapevolezza della necessità di disporre di un'informazione statistica adeguata ad una programmazione politica informata, è stata una delle spinte al cambiamento in termini di intensificazione e miglioramento delle rilevazioni.

Per quanto concerne i rapporti con la politica vi è da dire che il movimento americano ha rappresentato un'eccezione rispetto all'idea comunemente condivisa all'interno della comunità scientifica e relativa all'autonomia della ricerca dalla sfera politica al fine di produrre una conoscenza senza vincoli: quantomeno se non è stato sempre possibile garantire l'indipendenza delle due sfere a causa delle committenze, si è comunque sempre identificata la ricerca scientifica per antonomasia - in quanto ad oggettività e scientificità - con quella indipendente da ogni volontà amministrativa. Questo non è avvenuto nel caso degli indicatori: gli influssi della classe governativa statunitense hanno influito in maniera decisiva sull'affermazione del MIS. Mai prima di allora era accaduto in forma così eclatante che la politica richiedesse una collaborazione viva della ricerca per poter elaborare programmi di intervento "costruiti sul dato".

Il movimento crebbe grazie al crescente interesse che i vari presidenti, uno dopo l'altro, manifestarono a tal proposito, perché attratti dalla possibilità di mettere a punto interventi basati su un'adeguata conoscenza della realtà sociale.

Il primo presidente sensibile in tal senso fu Johnson che, mosso dalla volontà di realizzare una politica di welfare pertinente alla situazione sociale del suo paese, incoraggiò l'attuazione del programma *Great Society*. Per tale motivo venne costituito appositamente uno staff di lavoro presidenziale che produsse la pubblicazione del *Towards a Social Report* realizzato a cura di Olson e pubblicato nel 1962 dal *Department of Health, Education and Welfare* di Washington; una sua seconda versione fu pubblicata in seguito sotto la presidenza di Nixon.

Nel 1966 il governo incaricò la *National Commission on Technology, Automation and Economic Progress* di realizzare uno studio capitanato da Bauer: l'esigenza sempre più viva di disporre di un sistema organico di statistiche che andasse a sopperire le carenze metodologiche esistenti per la rilevazione su tali tipologie di temi portò lo studioso a definire per la prima volta significato e ruolo

dell'indicatore sociale.

Negli anni '70 nacquero anche strade alternative all'utilizzo degli indicatori sociali da parte della politica. A tal proposito all'interno della Casa Bianca venne costituito un *National Goals Research Staff* sotto l'amministrazione Nixon diretto da Gorment e fu lo stesso Nixon a istituire la pubblicazione di un *Social Report* annuale.

Durante l'amministrazione Ford venne attuata la pubblicazione sperimentale di un rapporto mensile denominato *Status*; durante l'amministrazione Carter fu istituita la *Commission for a National Agenda for the Eighties* orientata alla produzione di un *National Social Report* per la misurazione della qualità della vita, mentre sotto l'amministrazione Reagan venne progettata la realizzazione di un *National Indicators System*. In sostanza si può dire che ciascun presidente fornì il proprio contributo al consolidamento del Movimento degli Indicatori Sociali. L'esigenza crescente manifestata dalla pubblica amministrazione di disporre in maniera più consistente di fonti statistiche, contribuì in tale periodo a ridefinire il rapporto tra conoscenza e politica.

Questo produsse anche un effetto reattivo da parte del mondo accademico che, contrario alla subordinazione, in risposta all'atteggiamento della pubblica amministrazione incrementò il proprio impegno in tema di indicatori sociali.

Le critiche degli scettici provenivano soprattutto dal fatto che l'uso degli indicatori consentiva di manipolare le informazioni a proprio piacimento: questo limite, unito alle esigenze del mondo politico e al fatto che le ricerche venivano condotte perlopiù al di fuori dell'ambito accademico, poteva comportare la produzione di grandi distorsioni dei risultati, che a loro volta potevano essere strumentalizzati dalla classe governativa. La situazione riguardava nello specifico gli indicatori normativi, largamente utilizzati in campo amministrativo come informazioni di supporto delle scelte politiche e dei piani di intervento. Ancor oggi questi rischi non sono comunque ridotti ed è forse questo il motivo per il quale gli indicatori sociali vengono utilizzati con scopi meramente descrittivi in contesti piuttosto limitati. Il loro utilizzo è facile oggetto di manipolazione e strumentalizzazione: il dato non esiste in natura, ma è un qualcosa di costruito che

può essere costruito in maniera ottimale qualora a farlo sia un ricercatore sociale dotato di coscienza metodologica, ma può rappresentare una fonte di rischio nel momento in cui entrano in gioco le committenze, la poca coscienza metodologica, la dipendenza della ricerca dalla sfera pubblica.

## **6. LA SITUAZIONE ITALIANA**

In Italia il Movimento degli Indicatori Sociali si affermò tardi rispetto agli altri paesi europei. Ciononostante anche dal nostro contesto nazionale provennero tentativi interessanti prodotti soprattutto a livello regionale.

Tra i contributi più proficui a riguardo rientra sicuramente lo studio sugli indicatori sociali condotto da Renato Curatolo per la Regione Toscana nel 1979 e gli sforzi definitivi inerenti il concetto di benessere realizzati da Martinotti, Ranci e Tosi in collaborazione con l'IRER e la provincia di Milano. In realtà è proprio a Curatolo che si attribuisce il merito di aver introdotto il concetto di "indicatore sociale" nel corso del XXVII Congresso dell'Associazione Italiana di Statistica già nel 1972. I primi Rapporti statistici furono caratterizzati da una certa attenzione nei riguardi di temi di natura economica: solo gradualmente crebbe l'interesse verso temi di natura sociale.

Nonostante il mancato rigore scientifico e la mancata accuratezza metodologica, tra la fine degli anni '60 e gli anni '70 in Italia vennero prodotti numerosi rapporti che vennero spacciati sotto forma di indagini nazionali. Nel 1967 venne pubblicato un Rapporto dal Censis e nel 1971 un interessante studio a riguardo fu condotto dal FORMEZ. Nel 1975 l'Istat pubblicò il suo primo volume di statistiche sociali, considerando il suggerimento dell'OECD di scomporre il concetto di benessere in più settori di indagine.

La situazione odierna ci consente di riconoscere tra i principali meriti degli indicatori - alla luce di mezzo secolo di distanza dalla nascita del MIS - quello di aver posto le basi per la costruzione di impianti più maturi di sistemi di statistiche sociali nei paesi industrializzati. È pur vero che, come già sottolineato in precedenza, si è ancora lontani da un loro uso cospicuo che non resti relegato ai soli scopi descrittivi. Qualche passo in avanti per quel che concerne il loro utilizzo

nell'ambito delle politiche sociali, si è fatto solo a livello internazionale, grazie agli sforzi della Banca Mondiale che ha finanziato la realizzazione di diversi progetti in America Latina, dove l'intero impianto per la selezione dei beneficiari delle politiche di intervento è stato interamente costituito da indicatori sociali. Qualche sforzo è stato fatto anche in Italia, ma con grande confusione tra indicatori sociali ed economici, mettendo a punto dei sistemi che necessitano ancora di miglioramento. Nell'ultimo capitolo di tale lavoro si affronterà più da vicino tale questione.

## **7. GLI ANNI '80: LA CRISI**

Il potenziamento di un filone di ricerca segue solitamente un percorso ciclico, in cui ad uno stato iniziale di "fidelizzazione cieca" e acritica segue una condizione di consolidamento che - per fare in modo che l'approccio maturi - deve necessariamente passare attraverso una fase di crisi caratterizzata da riflessioni, disapprovazione e influenza di eventi esogeni che contribuiscono all'affermazione di un'affiliazione più critica e consapevole.

Anche per il Movimento degli Indicatori Sociali la crisi non tardò ad arrivare: un vertiginoso calo dell'interesse si ebbe a cavallo tra gli anni settanta e ottanta, quando le numerose aspettative riposte in esso furono disattese. Ciò accadde proprio perché nella fase qui definita di "fidelizzazione cieca" si attribuirono agli indicatori delle funzioni cui essi non potevano assolvere, non almeno nella misura in cui erano state considerate, come quelle di definire obiettivi e priorità politiche, valutare programmi, prevedere e guidare i processi politici (Noll H. e Zapf W., 1995).

Nello specifico furono anche motivazioni di ordine pratico a dare avvio alla crisi: la chiusura del Centro per il Coordinamento della Ricerca sugli Indicatori Sociali e il ridimensionamento dell'interesse sul tema da parte delle Organizzazioni Internazionali e dell'OCSE. A ciò si aggiunsero i problemi finanziari che fecero nuovamente confluire l'interesse dei ricercatori su dilemmi di ordine economico e sull'instabilità politica.

La delusione delle numerose aspettative di cui era portatore il MIS finì con il produrre un declino di interesse nei confronti degli indicatori, con un conseguente calo delle pubblicazioni e ben presto le elevate aspirazioni di utilizzo riposte nel movimento - il cui sviluppo fu anche sollecitato dal massimo sviluppo del Welfare State nei contesti europei - si tramutarono in una visione puramente utopistica. Una delle responsabilità maggiori è inoltre da attribuire alla mancata consapevolezza che la politica era cosa troppo complessa per essere orientata dai risultati di uno studio condotto mediante l'utilizzo di un sistema di indicatori sociali.

Nel dettaglio gli elementi che determinarono il declino possono essere ricondotti a cause di natura economico-politica, concettuale-teorica, metodologica, tecnica e culturale.

Tra questi:

1. la situazione economica non più florida come negli anni precedenti e il conseguente disinteresse della classe politica nei confronti dei temi legati alla qualità della vita. L'OECD e L'UNESCO che avevano puntato molto su tale tematica, come anche le accademie, si trovarono dinanzi alla crescente difficoltà di reperire fondi da dedicare a studi di tale natura;
2. la mancanza dell'apporto teorico che la teoria sociologica avrebbe dovuto fornire per impostare un modello di indicatori sociali comparabili tra loro;
3. la mancanza di un fattore comune di misurazione, punto debole delle scienze sociali;
4. la mancanza di un comune sistema di valori.

Probabilmente anche il non aver considerato ulteriori potenzialità di sviluppo che potevano provenire dall'utilizzo degli indicatori sociali immobilizzò la loro possibilità d'uso, bloccando ogni tentativo di approfondimento.

Coloro i quali nel periodo di crisi continuarono a dedicare la propria attenzione agli indicatori non furono produttivi di idee innovative a riguardo e questo accadde anche perché costante era il riferimento alla letteratura precedente.

Uno dei contributi più interessanti in Europa provenne dall'OECD, che nel 1982 promosse la creazione di un sistema di indicatori sociali che garantisse la comparabilità dei risultati ottenuti nei singoli paesi in materia di condizioni di vita. Nonostante gli sforzi l'esperimento però non riuscì, soprattutto per la difficoltà di comparare differenti sistemi di *welfare state* sostanzialmente molto differenti.

Dopo simili esperienze il movimento tornerà a rivitalizzarsi solo quando crescerà l'interesse nei riguardi della comparabilità delle statistiche sociali.

La crisi degli indicatori sociali ha subito differenti interpretazioni: vi sono stati autori come Andrews e Noll che hanno considerato la fase di stagnazione non come un periodo negativo, ma come un processo necessario di affermazione e consolidamento della ricerca in quel campo, testimoniato anche dalla profusione dell'interesse a livello regionale, nazionale e sovranazionale nei confronti dell'indagine sociale, manifestatosi verso la metà degli anni ottanta e accompagnato dalla produzione di lavori più maturi con un utilizzo più critico degli indicatori.

Un'interpretazione diversa è stata, invece, quella fornita da Ricolfi che ha individuato<sup>44</sup> l'origine di una simile situazione nel mancato supporto della teoria sociologica, a sua volta anch'essa in crisi.

L'autore parte dalla considerazione che i motivi siano da rintracciare nella carenza teorica che, attraversando la riflessione sociologica, non ha prodotto basi solide affinché il discorso sugli indicatori sociali potesse essere portato avanti.

Vi sarebbe un'incapacità della teoria sociologica di seguire le orme dei padri fondatori nel raccordo tra empirismo e riflessione teorica: il declino di quest'ultima sarebbe stato segnato dal dilagare, nel corso del secondo dopoguerra, della *survey research* e dal crescente interesse per i contesti micro, dal maggiore impiego delle tecniche di analisi multivariata registratosi a partire da allora e dal maggior ricorso agli strumenti matematici.

Tutto ciò avrebbe condotto ad uno scenario scevro di confrontabilità e cumulatività dei risultati empirici e ad un allontanamento della riflessione teorica

---

<sup>44</sup> Più precisamente trattasi di un intervento fatto da Luca Ricolfi in occasione delle giornate di studio tenute dalla Società di Statistica (SIS) a Giardini Naxos nel 1991.

dalle evidenze empiriche.

Non si può, dunque, affrontare il problema degli indicatori e interrogarsi sui motivi che hanno portato nel tempo al loro disuso se non si opera prima una riflessione sulla crisi che ha investito la teoria sociologica: quest'ultima rappresenta la base fondamentale per la costruzione di qualsiasi sistema di indicatori sociali.

Per alcuni autori l'origine della crisi che ha investito la teoria sociologica potrebbe essere ricondotta al rapporto tra concetti e indicatori e sarebbe l'instabilità di tale nesso a causare la sottodeterminazione delle teorie rispetto ai fatti. Wallace nello specifico attribuisce l'instabilità dei concetti non alla pratica sociologica, ma all'espressione di un retaggio della fase embrionale della disciplina da cui la sociologia potrebbe svincolarsi solo approdando ad una maturazione teorica più consistente.

C'è stato poi chi come Coleman ha attribuito le cause della stagnazione della teoria sociologica allo scollamento esistente tra teoria e ricerca e all'eccessiva concentrazione dell'attenzione sul comportamento più che sull'azione.

L'essere passati da una fase in cui la comunità ha rappresentato l'oggetto di studio prediletto della riflessione sociologica ad una fase in cui l'individuo è divenuto il perno intorno a cui essa è ruotato, non ha sicuramente giovato alla maturazione della disciplina. La soluzione sarebbe dunque da rintracciarsi nella riduzione del divario esistente tra riflessione teorica e ricerca empirica: la sociologia potrebbe superare questa situazione di "atrofia" solo lavorando su un maggior raccordo e una maggiore coerenza tra teoria e pratica empirica.

Ben diversa è la visione di Ricolfi che non condivide le visioni dei due autori e individua come unica strada da percorrere quella del recupero dei classici.

I sociologi del novecento, per l'autore, hanno avuto il grande limite di non aver seguito le orme dei propri padri fondatori, cui si deve il merito di aver utilizzato un impianto teorico ben costruito avvalendosi di dati ecologici, pur essendo all'epoca cosa non facile.

Ciò che ha allontanato i posteri da quadri teorici così sofisticati è stato anche il dilagare della *survey research*, che ha contribuito al declino della riflessione sulla

comparabilità dei dati.

Gli autori sin qui citati non sono sicuramente gli unici ad essersi pronunciati sulla crisi della teoria sociologica e sulle sue ripercussioni in termini di indicatori:

*“I problemi vengono soprattutto dalla carenza della teoria. Nella letteratura è possibile individuare ormai numerose serie di indicatori isolati, empiricamente misurati o misurabili: manca però un quadro teorico per collegare insieme questi dati.”*<sup>45</sup> (Miles, 1985).

Contributi più recenti sono stati forniti da Atkinson (2002) che è fermamente convinto della possibilità di rintracciare indicatori quantitativi per misurare i progressi economici e sociali, da sempre argomento complesso e dibattuto. In occasione della presentazione del *report* della Conferenza sugli Indicatori Sociali tenutasi nel 2001 egli ha manifestato la sua perplessità inerente la difficoltà di attuare un piano di intervento basato sugli indicatori sociali a causa degli ostacoli posti dalla politica: non ci sono argomenti scientifici che impediscono l'uso degli indicatori sociali, probabilmente ciò che non permette il loro impiego è legato ad argomenti politici (Atkinson, 2002).

Uno degli elementi che sicuramente non può essere trascurato attiene i rapporti tra sociologia e metodologia: è stato sottolineato più volte come lo scollamento esistente tra riflessione sociologica e pratica empirica si sia dimostrato talvolta uno degli elementi di debolezza maggiore anche della ricerca incentrata sugli indicatori.

## **8. I CONTRIBUTI INTERNAZIONALI: LA COMUNITÀ EUROPEA E L'EUROSTAT**

Ben presto l'esigenza di disporre di statistiche sociali per la programmazione

---

<sup>45</sup>Citazione in Ricolfi L., 1992, *Crisi di Teorie, Crisi di Indicatori*, numero speciale del Bollettino della Società Italiana di Statistica n. 26, p. 30.



“informata” di strategie di intervento è divenuta una necessità non più solamente attribuibile ai singoli governi nazionali. È stato proprio grazie alla Comunità Europea che si sono iniziate ad impiegare le statistiche per comparare le situazioni degli Stati Membri al fine di improntare *policies* adeguatamente costruite anche sulla base dell’informazione statistica e del raccordo tra informazione statistica sociale ed economica.

Un primo passo avanti in tal senso è stato fatto nel 1954 dall’Onu che ha nominato una commissione apposita per cercare di giungere ad una definizione più puntuale del concetto di *standard of living*: l’Onu ha proposto, in tale occasione, la scomposizione del concetto in dimensioni, per poi individuare all’interno di ciascuna di esse gli indicatori più appropriati. Nel 1974 essa ha inoltre operato il tentativo di sviluppare un “sistema di statistiche sociali e demografiche” che ha condotto alla pubblicazione di un rapporto tecnico ancor oggi ritenuto di grande importanza nel campo della contabilità sociale.

All’inizio degli anni ’70 è provenuto dall’OCSE<sup>46</sup> il tentativo di mettere a punto un sistema di indicatori sociali da utilizzare per la comparazione dei paesi industriali. Ancor oggi l’impianto OECD rappresenta uno dei punti di riferimento più importanti in tema di indicatori sociali, per lo sforzo che esso ha realizzato nel cogliere il rapporto che intercorre tra caratteristiche sociali generali dei contesti territoriali, dimensioni problematiche particolarmente rilevanti per le politiche pubbliche e misure in materia di politiche sociali. Esso si pone, infatti, nell’ottica della concreta costruzione di un sistema di indicatori sociali che consenta la realizzazione di misure sintetiche che aiutino a valutare le politiche pubbliche e gli obiettivi da queste raggiunti. I *social concerns*<sup>47</sup> - aree di interesse sociale - proposte dall’OECD, rappresentano oggi il principale punto di riferimento dei rapporti sociali, in quanto considerano non solo le condizioni oggettive di vita, ma anche la percezione di benessere soggettiva.

---

<sup>46</sup> L’acronimo OECD - *Organization for Economic Cooperation and Development* - viene molto spesso utilizzato in sostituzione dell’acronimo OCSE - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico - che ne rappresenta la traduzione in lingua italiana. Pertanto le due sigle sono interscambiabili.

<sup>47</sup> Salute, sviluppo della personalità per mezzo della conoscenza, occupazione e qualità della vita di lavoro, uso del tempo e tempo libero, beni e servizi a disposizione, ambiente fisico, sicurezza delle persone e amministrazione della giustizia, partecipazione delle persone alla vita collettiva.

Ciononostante anche il sistema OECD è stato oggetto di numerose critiche, alcune delle quali riguardano l'eccessiva generalità del suo impianto, che ne rende difficile l'attuazione nel campo della valutazione delle politiche pubbliche, caratteristica che lo trasforma in uno strumento meramente esplorativo dei contesti territoriali cui viene applicato. Nello specifico esso presenta indicatori suddivisi in tre categorie: indicatori di Contesto, di Status Sociale e di Risposta della Società. Una rielaborazione di quest'impianto è stata proposta dall'Istituto di ricerca della regione Piemonte che ha messo a punto un sistema di indicatori sociali regionali denominato SISREG<sup>48</sup>, in cui si cerca di conciliare l'approccio OECD con quello dell'*European Foundation on Social Quality*.

Il suo merito è quello di aver cercato di migliorare i limiti del sistema OECD in termini di disponibilità dei dati ad un livello di disaggregazione maggiore. In totale esso è composto da 72 indicatori suddivisi in cinque domini di significato: il contesto, costituito da indicatori che possano fornire un quadro dei mutamenti più lenti che avvengono all'interno della società e sui quali si registrano effetti delle politiche sociali solo nel lungo periodo; l'inclusione che, essendo un concetto che rimanda sia ad uno *status* che ad un processo, include indicatori che non si fermano alla mera quantificazione del fenomeno, ma cercano di delineare quali sono le evoluzioni che lo interessano; l'autonomia/sicurezza, i cui indicatori mirano a rilevare le condizioni che ostacolano e/o favoriscono l'autonomia degli individui, non esclusivamente intesa dal punto di vista economico; la salute e l'ambiente; *l'empowerment*, che nello specifico è un concetto che rimanda alla capacità degli individui di attivare e rafforzare le proprie potenzialità traendo beneficio dallo sviluppo sociale<sup>49</sup>.

Anche il sistema SISREG così come quello OCSE non è sicuramente scevro da critiche: andrebbe perfezionato dal punto di vista della scelta degli indicatori che,

---

<sup>48</sup> Il SISREG, Sistema degli Indicatori Sociali Regionali, è uno strumento volto a operare una descrizione sintetica e comparata dello sviluppo sociale delle varie regioni italiane, dove il concetto di sviluppo non coincide con una considerazione in termini materiali ed economici. Sono state perciò individuate delle dimensioni ritenute fondamentali per il benessere individuale e collettivo.

<sup>49</sup> Per un'analisi più approfondita delle critiche mosse al sistema OECD cfr Saraceno C., 2006, *Indicatori sociali per la competitività o per la qualità sociale?*, VIII Conferenza Nazionale di Statistica.

molto spesso, rientrano in maniera ripetitiva nelle diverse dimensioni, senza che si riesca a comprendere quale sia stato il ragionamento che li ha fatti rientrare in una dimensione piuttosto che in un'altra.

Per quanto concerne i contributi dell'Eurostat, un elenco di indicatori più compiuto è stato redatto nel 1993 con il Ritratto Sociale d'Europa, mentre a partire dal 1973 sono stati effettuati ogni primavera e ogni autunno gli Eurobarometri, sistemi di monitoraggio dell'opinione dei cittadini europei attraverso sondaggi.

A livello nazionale la produzione statistica di ciascun paese ha sempre avuto come punto di riferimento il *Towards a Social Report* del 1969, in cui gli indicatori dovevano produrre conoscenza in grado di promuovere obiettivi e orientare decisioni politiche.

È del 1974 un intervento della CEE che manifesta nel “programma di azione sociale” l'esigenza di disporre di statistiche sociali e che ha portato alla pubblicazione del primo volume di statistiche sociali inerenti la demografia, l'occupazione, le condizioni di lavoro, il tenore di vita, la protezione sociale, la sanità, l'educazione, l'abitazione: è sempre più sentita la necessità di uno

*“sviluppo di indicatori sociali che forniscano dati globali sugli sviluppi passati e presenti della situazione sociale della Comunità, sia come mezzo per incoraggiare la progressiva convergenza delle condizioni sociali all'interno della Comunità, sia come strumento fondamentale ed essenziale per le decisioni comunitarie relative agli obiettivi comuni”*  
(EUROSTAT, 1977).

È sempre attribuibile all'Eurostat il tentativo condotto intorno alla metà degli anni '90 di dedicarsi allo studio delle possibilità comparative degli indicatori sociali. Tra il 1993 e il 1994 sono stati pubblicati dei volumi che hanno avuto un ruolo

fondamentale nel riconoscimento dell'utilità degli indicatori sociali ai fini della ricerca: il Libro Bianco pubblicato dalla Commissione della Comunità Europea, il Libro Verde redatto dal DG V nel 1994 e il libro Bianco sulle politiche sociali del 1994, che hanno affermato con determinazione la necessità di aumentare l'occupazione e migliorare le condizioni di vita.

Per quanto concerne i singoli contesti nazionali, uno dei Paesi che sicuramente ha rappresentato uno dei centri più efficienti per quel che concerne la ricerca internazionale sugli indicatori sociali è la Germania: ivi è nato ad opera di Hans Jürgen Krupp e Wolfgang Zapf, il Progetto SPES (Sistemi di indicatori socio-politici e decisionali) che, sviluppatosi in ambiente accademico, ha influito non poco sullo sviluppo degli indicatori. La Germania è, inoltre, sede di prestigiosi istituti di ricerca: il "Gruppo di Lavoro sulle Indagini Sociali" del *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* (WBZ)-Centro per la Ricerca Sociale di Berlino- il "Dipartimento Indicatori Sociali" del ZUMA (Centro di ricerca e Metodologia delle Rilevazioni di Mannheim), la *Sektion Sozialindikatoren* (sezione Indicatori Sociali) dell'Associazione Tedesca di Sociologia, costituita nel 1971. Lo ZUMA nello specifico annovera tra i propri principali compiti il miglioramento, l'estensione e l'aggiornamento continuo del "Sistema Tedesco di Indicatori Sociali", inizialmente costituito all'interno del progetto SPES. Il WBZ si interessa, invece, dell'osservazione longitudinale e della comparazione del cambiamento sociale e dello sviluppo del benessere nella ex e nuova Repubblica Federale Tedesca.

Gli indicatori sociali, dunque, hanno canalizzato su se stessi l'attenzione di quanti - istituzioni, organi sovranazionali e nazionali, ricercatori - hanno iniziato a riporre in essi le speranze di realizzare analisi sociali comparate più puntuali. Misurarsi con le prospettive di comparabilità non è stata né sarà cosa facile: la prima difficoltà risiede nella mancata comune condivisione, all'interno della comunità scientifica, dell'interpretazione dei concetti, ma anche nella difficoltà di pervenire ad essa soprattutto quando si ha a che fare con differenti contesti nazionali in cui le situazioni reali sono molto disparate e necessitano di definizioni operative differenti ed adeguate agli ordinamenti nazionali. Si pensi ad esempio

all'istruzione: una comparazione dei sistemi scolastici europei basato su un sistema di indicatori sociali è cosa alquanto complessa, dal momento che ogni paese ha un proprio ordinamento. È proprio per questo motivo che nel 2005 un gruppo di specialisti dell'istruzione appartenenti a varie nazionalità ha messo a punto, all'interno de "*The Joint Quality Initiative*" - l'Iniziativa Congiunta per la Qualità - un sistema di indicatori, chiamati i "descrittori di Dublino" che rientrano all'interno del Quadro Europeo dei Titoli. L'idea portata avanti è che per operare delle comparazioni tra differenti contesti nazionali che hanno anche ordinamenti legislativi molto disparati tra loro è necessario individuare indicatori generali e non troppo tecnici, anche in considerazione del fatto che essi subiranno un processo di traduzione in molteplici lingue e del fatto che i vari *National Qualifications Framework* (Quadri Nazionali dei Titoli) sono articolati in maniera differente. Nello specifico essi servono a comparare i titoli e a descriverli all'interno del quadro nazionale di appartenenza.

Il caso dei "descrittori di Dublino" rappresenta sicuramente uno dei contributi di più recente realizzazione nonché rappresenta un passo avanti rispetto ai molteplici tentativi che sono stati fatti negli anni '70, in una fase di produzione quasi ossessiva. Nel campo degli indicatori i miglioramenti si sono avuti solo quando si è raggiunta la consapevolezza che il tentativo di esaustività mal si conciliava con l'empiricamente possibile e con i dati disponibili. La perfezione teorica, almeno nel caso degli indicatori, si traduce molto spesso solo in un progetto ipotetico irrealizzabile dal punto di vista delle pratiche di ricerca, ma anche dal punto di vista della comparabilità, che è una delle caratteristiche maggiormente richiesta agli indicatori.

Per quanto riguarda specifici contesti di riferimento, nel caso della povertà e dell'esclusione sociale un primo passo verso la realizzazione di un linguaggio comune si è avuto nel settembre del 2000, quando la Commissione Europea ha inviato agli Stati Membri una comunicazione sugli indicatori strutturali. La realizzazione non è stata, però, così repentina: gli Stati membri sono stati più volte sollecitati alla messa a punto di un sistema di indicatori. L'incoraggiamento della Comunità Europea è servito a far comprendere a ciascun Stato Membro

l'importanza della combinazione di informazioni nazionali con l'idea di un progresso attraverso più inclusione sociale e qualità sociale. Ancora più importante che per i governi nazionali, la costruzione di un sistema comune di indicatori sociali lo è per le organizzazioni non governative, per i ricercatori sociali, per le società civili, per le comunità locali e regionali e riflette il senso di democrazia incarnato nella possibilità di un dialogo con i gruppi sociali esclusi. I sistemi di indicatori non devono inoltre essere interpretati come una cura miracolosa ai problemi sociali, ma rappresentano un buon punto di partenza per il monitoraggio e la definizione delle politiche.

In tali termini, altro contributo particolarmente significativo è provenuto dal Comitato per la Protezione Sociale del Consiglio Europeo, che nel 2001 ha individuato 18 indicatori, denominati "Indicatori di Laeken" con i quali si è cercato di colmare i limiti dei sistemi di indicatori in tema di esclusione sociale che precedentemente lasciavano fuori alcune problematiche importanti come l'accesso alla salute e l'alloggio.

Altra svolta significativa si è avuta nell'agenda sociale europea con gli accordi nati dal *Lisbona European Council* del 2000, il cui intento è stato quello di suscitare l'interesse nei riguardi degli indicatori sociali nell'agenda sociale dell'UE<sup>50</sup>. Nel marzo del 2000 il Consiglio Europeo ha invitato all'utilizzo dell'*open method coordination* che ha fissato le linee guida per l'Unione, stabilendo indicatori qualitativi e quantitativi per garantire la loro adozione in ogni Stato Membro.

Il ruolo attribuito al sociale è cresciuto negli anni in maniera direttamente proporzionale al ruolo degli indicatori sociali: lo testimoniano anche contributi - in tema di indicatori - di organi quali l'UNICEF; la WHO, *World Health Organization*; l'UNPD, *United Nations Procurement Divisions*.

## 9. PROSPETTIVE E OBIETTIVI

La situazione odierna ci consente di affermare che l'uso che viene fatto degli indicatori sociali è ancora molto spesso inappropriato. A contribuire a tale

---

<sup>50</sup> Uno dei contributi scientifici di supporto a tale iniziativa è provenuta da Atkinson A. B. che ha pubblicato il volume *Social Indicators*.

situazione vi sono molteplici fattori: errori nei piani di rilevazione, difficoltà di conciliare le esigenze di ricerca con dati poco pertinenti o poco tempestivi, ma anche intensa produzione statistica che ha portato negli anni all'elaborazione di informazioni molto spesso prive di senso pur di inseguire una quantificazione “necessaria”, poca pertinenza degli indicatori utilizzati. Tutto ciò ha condotto molto spesso ad una certa confusione produttiva, in cui sono sempre le stesse dimensioni ad essere rilevate e in cui i dati si sovrappongono in maniera talvolta discordante, lasciando scoperte intere dimensioni. Esistono una serie di prescrizioni che potrebbero contribuire al miglioramento della “qualità del dato” e della sua utilizzazione. Tra questi l’armonizzazione delle statistiche esistenti, compito che sicuramente potrebbe essere realizzato solo nel lungo periodo. In Italia sulla produzione convulsa di statiche ha sicuramente giocato un ruolo determinante l’informatizzazione della pubblica amministrazione, che ha condotto ad una disponibilità fuori luogo di dati molto spesso inutilizzati e inutili a causa delle imposizioni legislative.

Un altro elemento su cui occorrerebbe concentrarsi è la raggiungibilità della rilevazione, ovvero l’esclusione sistematica di determinati gruppi sociali dalle rilevazioni, quali anziani, disabili, malati, senza fissa dimora. A questo limite si potrebbe sopperire progettando dei piani di rilevazione tecnicamente migliori che includano i gruppi sottorappresentati nel campione.

In breve potremmo così riassumere le questioni di ordine teorico-metodologico presenti nel dibattito sugli indicatori sociali:

- disponibilità e qualità dei dati: non sempre la sovrabbondanza di produzione statistica è conciliabile con le esigenze spaziali e temporali della ricerca; spesso le classificazioni sono meno sensibili rispetto a quelle che gli intenti scientifici richiedono;
- molto spesso le domande cognitive e le ipotesi teoriche che sottostanno alla scelta di determinati indicatori più che di altri non sono chiare o non sono coerenti con le ipotesi di partenza, per cui è difficile stabilire la relazione

- semantica esistente tra indicatore e concetto;
- punto di osservazione: le statistiche molto spesso adoperano differenti unità di rilevazione e questo inficia la possibilità di operare degli studi comparati sensati.

Per fare in modo che la ricerca sugli indicatori sociali non occupi più un ruolo marginale, è opportuna una riconsiderazione dei concetti di benessere e di qualità della vita, una costruzione di indici sintetici del benessere, un più consistente impiego dei dati longitudinali, un rafforzamento della prospettiva internazionale, nonché lo sviluppo di indagini sociali previsionali.



## **CAPITOLO III**

### **MISURARE LA POVERTA'**

#### **1. MISURARE LA POVERTA'**

Nei capitoli precedenti abbiamo visto come si siano svolti i termini del dibattito sulla misurazione nelle scienze sociali attraverso il pensiero di alcuni autori. Con Lazarsfeld e in particolare con Marradi si è affrontato il problema dei concetti complessi e multidimensionali, che sono quelli con i quali nella maggior parte dei casi opera la riflessione sociologica e si è discusso del problema della riduzione operativa della complessità e di quello dell'individuazione degli indicatori.

In questo capitolo le argomentazioni sinora trattate sono state invece ricondotte ad un fenomeno sociale specifico: quello della povertà.

Il *focus* del lavoro di ricerca - come vedremo anche nella parte empirica - è infatti incentrato sulle possibilità di rintracciare un sistema di misurazione della povertà che, tenendo conto della multidimensionalità del fenomeno, non si limiti all'utilizzo dei soli due indicatori di reddito e consumo. Prima di giungere, però, ad una proposta in tali termini è necessario non tralasciare le questioni critiche che permeano la definizione della povertà, questioni anche strettamente collegate alle scelte da effettuare in sede di analisi del fenomeno.

La letteratura sociologica ha dedicato grande attenzione tanto al tema della povertà quanto a quello dell'esclusione sociale, ciononostante la convinzione che è alla base di tale lavoro di ricerca è che si sia ancora lontani da una piena conciliazione tra teoria e pratica empirica. Nonostante la riflessione sociologica e la comunità scientifica condividano ormai all'unanimità la necessità di considerare la povertà come un fenomeno multidimensionale - in cui giocano un

ruolo determinante i fattori di rischio - e nonostante sia condivisa appieno l'idea di far riferimento al concetto più completo di esclusione sociale, non si assiste ad oggi ancora ad un corrispondente utilizzo di rilevazioni che si basino su tali presupposti teorici. Basta fare riferimento alle statistiche nazionali: reddito e consumo rappresentano ancora gli indicatori di stima della povertà più utilizzati. Questo fa pensare che la riflessione resti relegata entro i confini teorici senza alcuna possibilità di stabilire una certa coerenza con la pratica di ricerca. Su questo aspetto torneremo più volte nel corso del lavoro.

Dal momento che molto spesso i due concetti di povertà e di esclusione sociale vengono utilizzati in maniera interscambiabile, nella prima parte di questo capitolo si delinearanno le differenze esistenti tra essi, con un particolare affondo all'approccio delle *capabilities* di Sen.

Successivamente verranno invece presentati i metodi di misurazione più comunemente adottati per la stima delle condizioni di povertà.

## **2. POVERTÀ' ED ESCLUSIONE SOCIALE: PROBLEMI DI DEFINIZIONE**

Il fenomeno della povertà, molto spesso confuso con la disuguaglianza e con l'esclusione sociale, è in realtà una forma specifica della prima ed una dimensione della seconda. Quando si parla di povertà è inevitabile pensare che tale condizione sia definibile a partire da una valutazione delle risorse monetarie che rendono possibile il soddisfacimento dei bisogni di un individuo: è pertanto quasi automatico identificare il povero con colui che non dispone di risorse sufficienti per la sopravvivenza.

L'uguaglianza "povertà = indisponibilità di risorse monetarie" ha funzionato fino a quando non si è sentita la necessità di analizzare il fenomeno anche dal punto di vista sociale e culturale, quando cioè le trasformazioni del mercato del lavoro, della vita economica e della struttura familiare hanno iniziato a delineare un quadro della realtà sociale molto più complesso, in cui la povertà non poteva più essere identificata esclusivamente con l'assenza di un reddito da lavoro

(Morlicchio, 1996). E' stato soprattutto con il secondo dopoguerra che si è iniziata ad assumere la consapevolezza che un'interpretazione del fenomeno povertà in linea con i cambiamenti che stavano interessando la società, dovesse necessariamente includere ulteriori variabili all'interno di un quadro interpretativo più ampio. Questo perché il concetto di povertà si interseca con una serie di problematiche inerenti lo stile di vita, la salute, il lavoro e la qualità della vita e assume, pertanto, una forte connotazione di relatività.

Pensiamo ad una situazione specifica. Immaginiamo di dover "valutare" la condizione di alcune persone, classificandole come povere o non povere. A pochi verrebbe in mente di includere tra i non poveri un *clochard*, dal momento che quest'ultimo rappresenta una evidente situazione di povertà estrema. Se però noi dovessimo classificare situazioni molto diverse e basate su una differente combinazione di variabili, ci risulterebbe difficile stabilire un criterio unico di classificazione che vada bene per analizzare in veste comparata le differenti situazioni. Pensiamo ad esempio ad un anziano solo che vive in una città dove il costo della vita è molto alto, la cui unica entrata economica è rappresentata da una pensione minima e che vive in un'abitazione in locazione. Saremmo sicuramente portati ad un necessario confronto con la condizione del *clochard*: pur non essendo sbagliato considerare l'anziano tra i poveri, è automatico pensare che la sua situazione sia stata classificata utilizzando dei parametri di valutazione differenti da quelli utilizzati nel caso del senza fissa dimora. Con questo voglio sottolineare il fatto che parlando in generale del fenomeno povertà non è difficile rappresentarsi mentalmente lo stereotipo del povero pensando alle situazioni estreme di miseria, ma quando ci si trova dinanzi ai casi concreti - e occorre peraltro stabilire delle variabili focali su cui concentrare l'attenzione - tutto diviene più difficile: le situazioni che si vengono a delineare sono molto eterogenee. Questa difficoltà emerge con chiarezza quando, ad esempio, bisogna mettere a punto un sistema di inclusione per la costruzione delle graduatorie delle politiche di sostegno al reddito: accade spesso di non riuscire a rintracciare una linea netta di confine che permetta di distinguere il povero dal non povero. Questo perché operare una distinzione netta è un'operazione che comporta una certa

forzatura: tracciare una linea di confine significa innanzitutto collocare lungo un *continuum* le diverse situazioni di povertà, immaginare insomma la povertà come una variabile continua senza tener conto del conseguente appiattimento che simile operazione impone all'eterogeneità delle situazioni che sul *continuum* vengono collocate.

Dovendo immaginare di posizionare lungo una linea continua le diverse situazioni di povertà possiamo essere solo sicuri che i due estremi siano costituiti dai sicuramente poveri e dai sicuramente non poveri, ma secondo quale criterio potremmo stabilire una linea di confine intermedia che ci permetta di fissare il limite oltre il quale si è più spinti verso l'una o l'altra condizione?

Sorge dunque spontaneo interrogarsi su quali sono gli elementi che fanno la differenza, quali di essi incidono più di altri sull'intensità della condizione di povertà, ma soprattutto su com'è possibile valutare nell'ambito delle politiche di lotta all'esclusione sociale le differenti situazioni riducendo al minimo le possibilità di errore. Tutto questo non tralasciando un dettaglio importante: la povertà è un fenomeno mutevole nel tempo e per studiare le differenti forme in cui essa può manifestarsi occorre partire da una definizione di coloro che sicuramente non sono in condizioni di povertà.

Quanto sinora sostenuto ci aiuta a stabilire che:

1. si può distinguere il povero dal non povero sulla base di un determinato criterio o ricorrendo ad una serie di indicatori sociali, ma in nessun caso situazioni giudicate simili potranno essere considerate uguali. Le sfumature che entrano in gioco nella definizione del fenomeno povertà e in una sua considerazione multidimensionale sono numerosissime ed occorre tenere ben presente l'eterogeneità che caratterizza le situazioni sociali e che rende difficili le comparazioni;

2. nella considerazione delle condizioni di povertà giocano un ruolo fondamentale i bisogni. Oltre ai bisogni primari esistono una serie di bisogni che divengono di primaria importanza perché sono socialmente determinati ed incidono notevolmente sulla delineazione delle condizioni di povertà. Considerato ciò, non tener conto della libertà di scelta degli individui significherebbe esporli

al rischio di una sovrastima delle condizioni di povertà. Questo aspetto rimanda inoltre – come vedremo più avanti - ad una considerazione della povertà in un’ottica relativa.

Tali considerazioni hanno portato all’affermazione di un approccio multidimensionale del fenomeno povertà, un approccio in cui la definizione del povero passa attraverso la possibilità di vivere una vita dignitosa e in cui grande importanza viene data al *well-being* dell’individuo.

Al concetto di povertà si sostituisce, dunque, quello di esclusione sociale.

La differenza tra povertà ed esclusione risiede nella possibilità di lasciare intatta la dimensione relativa alla disponibilità di risorse economiche, pur considerando come rilevanti tutta una serie di dimensioni che includono indicatori inerenti il capitale sociale, le reti sociali di supporto, il percorso formativo, la formazione professionale, le condizioni di salute e numerosi altri elementi che possono rappresentare dei fattori determinanti per le condizioni di esclusione sociale.

Un contributo importante per l’affermazione di simile approccio è provenuto da Amartya Sen, cui si deve il merito non tanto di aver introdotto il concetto di esclusione, che comunque è stato già adoperato da altri autori prima di lui, quanto di aver individuato l’origine della disuguaglianza nella discrepanza esistente tra mezzi e fini.

Un riferimento a Sen in simile lavoro è d’obbligo non solo perché il suo *capabilities approach* rappresenta un modo nuovo e più completo di analizzare le condizioni di deprivazione, ma anche perché l’ipotesi che è alla base della sua teorizzazione è la stessa da cui parte il presente lavoro di ricerca: anche Sen è convinto che reddito e consumo siano due indicatori insufficienti per analizzare le condizioni di esclusione.

“*Una storia raccontata a metà*”<sup>51</sup>: è così che l’autore definisce una situazione di svantaggio individuata ricorrendo al reddito e al consumo.

Il *capabilities approach* si basa su una considerazione multidimensionale del fenomeno povertà, in cui assumono particolare rilevanza due aspetti costitutivi del *well-being*: le *capabilities* e i *functionings*.

---

<sup>51</sup> Sen A., 1994, *La disuguaglianza*, il Mulino, Bologna, p. 160.

L'autore parte dall'assunto che un'analisi ben strutturata di una condizione di disuguaglianza debba basarsi sulla consapevolezza dell'eterogeneità che caratterizza gli esseri umani e della molteplicità delle variabili che possono essere relazionate al concetto di eguaglianza. Il suo punto di vista è molto più che una posizione a sostegno dell'eguaglianza delle opportunità, la quale porterebbe solo ad analizzare gli strumenti a disposizione dell'individuo e le barriere e i vincoli che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi che egli si è prefissato. Partendo da una critica all'utilitarismo<sup>52</sup>, Sen è convinto che la sola considerazione di tali elementi non consente di analizzare le diversità che si manifestano quando, presupponendo una certa uguaglianza delle condizioni di partenza in termini di opportunità, si creano condizioni diseguali tra gli individui. L'origine di tali disuguaglianze è da rintracciare nelle differenze intersoggettive che determinano anche una diversità nelle scelte individuali: entra dunque in gioco una componente importante, che è quella della libertà e delle conseguenze da essa prodotte. Vediamo ora più da vicino i punti focali di simile approccio.

I *functionings*<sup>53</sup> o acquisizioni sono per Sen le realizzazioni concrete che un individuo mette in atto, le esperienze che egli ha deciso liberamente di vivere. Le *capabilities*<sup>54</sup> rappresentano invece le alternative di scelta, ossia l'insieme dei funzionamenti che un individuo può scegliere di raggiungere. La disuguaglianza, dunque, avrebbe in tal senso origine in una discrepanza tra acquisizioni e libertà di scelta: è come se le acquisizioni rappresentassero l'obiettivo raggiunto e le capacità la libertà di raggiungere quel tale obiettivo, in un processo in cui l'assenza di libertà di scelta determina le condizioni di disuguaglianza. *“Le risorse che una persona ha, o i beni primari che un individuo possiede, possono essere indicatori molto imperfetti della libertà di fare o di essere di cui una persona*

---

<sup>52</sup> Sen ha subito molto l'influsso della teoria di John Rawls sulla “giustizia come equità”. L'autore dà grande rilievo all'equità dei beni primari, tra i quali rientrerebbe il reddito. Le disuguaglianze, dunque, non avrebbero origine nella differenza dei punti di partenza degli individui, ma nella loro possibilità di tradurre i beni primari (distribuiti equamente) in *well-being*.

<sup>53</sup> *“A functioning is an achievement, whereas a capability is the ability to achieve. Functionings are, in a sense, more directly related to living conditions, since they are different aspects of living conditions”* (Sen, 1987; p. 36).

<sup>54</sup> *“Capabilities, in contrast, are notions of freedom, in the positive sense: what real opportunities you have regarding the life you may lead”* (Sen, 1987; p. 36)

*effettivamente gode*<sup>55</sup>”.

Punto cruciale dell’approccio di Sen risiede dunque nella libertà dell’individuo di perseguire il *well-being*, somma del *doing* o poter fare e del *being* o poter essere. “[...] *se i funzionamenti acquisiti costituiscono il well-being di una persona, allora la capacità di acquisire funzionamenti (cioè tutte le combinazioni alternative di funzionamenti che una persona può scegliere di avere) costituirà la libertà - le reali opportunità – di avere well-being per quella persona*<sup>56</sup>”.

Sen ci tiene a precisare come molto spesso il tentativo di misurare la povertà spinga ad una scarsa considerazione dell’intensità di quest’ultima: “[...] *la povertà è un problema valutativo in molte società, e il modo in cui noi identifichiamo la povertà è una questione che [...] assume una certa rilevanza pratica*<sup>57</sup>”.

Questo ci riconduce ancora una volta al caso specifico analizzato nel presente lavoro, quello cioè dell’esigenza - come vedremo più avanti - di selezionare un *target* di beneficiari dei “più poveri tra i poveri”. Utilizzare un sistema di indicatori che tenga conto di un approccio multidimensionale e che ragioni non tanto in termini di sola povertà, quanto in termini di esclusione sociale, aiuta sicuramente a elaborare una selezione che pur essendo discriminante stabilisce quantomeno un criterio selettivo più coerente e giusto rispetto all’utilizzo di indicatori solamente economici e reddituali. Sembra proprio scritta *ad hoc* la seguente osservazione: “*Una raccomandazione di intervento pubblico è basata sulla fattibilità, ma il riconoscimento dell’esistenza della povertà deve andare oltre questo. Si può sostenere che il primo passo sia quello di diagnosticare la deprivazione, e in base a ciò, determinare quel che dovremmo fare se avessimo i mezzi. E successivamente, il secondo passo sarebbe quello di effettuare delle scelte concrete di politica pubblica adeguate ai mezzi disponibili. In questo senso, l’analisi descrittiva della povertà deve essere anteriore alla scelta della politica*<sup>58</sup>”. Con questo Sen chiama in gioco una componente molto importante: la

---

<sup>55</sup> Sen A., 1994, *La diseguaglianza*, il Mulino, Bologna, p. 61.

<sup>56</sup> Ivi, p. 64.

<sup>57</sup> Ivi, p.151.

<sup>58</sup> Ivi, p.153

conoscenza statistica di un fenomeno è fondamentale a prescindere dalle risorse disponibili e dalle politiche di intervento da implementare. Obiettivo prioritario deve essere quello di puntare ad un'adeguata conoscenza di quanti siano i poveri. Il fatto che poi venga operata una selezione per la costruzione di un *target* di riferimento sulla base delle risorse disponibili è un'operazione che va fatta successivamente.

La piena condivisione di un'idea multidimensionale del fenomeno povertà e la constatazione che la letteratura sociologica sembra troppo spesso condividere tale visione senza che questo si traduca in un'applicazione empirica dell'approccio, sono state le motivazioni principali che hanno spinto la realizzazione del presente lavoro di ricerca. Naturalmente il lavoro di ricerca empirica presentato nell'ultimo capitolo si basa sulla condivisione di un'idea multidimensionale della povertà, ma non è un tentativo di applicare nello specifico l'approccio delle *capabilities* di Sen, per il quale si sarebbe dovuta seguire un'altra impostazione più incentrata sulla rilevazione dei *functionings* e delle *capabilities*.

Prima di procedere nell'analisi dei differenti indicatori utilizzati per la misurazione della povertà occorre chiarire un altro punto pur molto importante, sempre inerente la definizione del concetto di povertà. Quando si parla di disuguaglianza o di povertà, è necessario interrogarsi sulla possibilità di studiare il fenomeno attraverso una variabile focale, stabilendo cioè qual è la variabile che principalmente si vuole indagare come connessa al fenomeno. Ecco allora che la riflessione sociologica rimanda ad interrogativi quali “egualianza di che cosa?” o “povertà di che cosa?” (Sen, 1994; Delbono e Lanzi, 2007) che spingono a restringere il proprio campo d'analisi e costringono soprattutto ad una riflessione necessaria prima di perdersi nelle numerose dimensioni da indagare. Questo non significa rinnegare quanto sostenuto sinora sulla necessità di approcciare il problema in termini multidimensionali, ma ci aiuta solo qualora gli interrogativi di ricerca siano troppo numerosi e debba essere operata una necessaria restrizione del campo d'indagine.

Gli interrogativi e le riflessioni che concernono la povertà sono in realtà numerosi e non spingono solo all'individuazione di una variabile focale. Le diverse



possibilità di approcciare il fenomeno hanno nel tempo creato una serie di dibattiti dicotomici sui quali ancor oggi ci si sofferma e si riflette.

### **3. LE DICOTOMIE CHE ATTRAVERSANO LA DEFINIZIONE E LA MISURAZIONE DELLA POVERTÀ**

Sebbene la sfera economica abbia sempre compenetrato la sfera sociale e inciso su di essa, è a partire dagli anni ottanta che sembra essersi registrata una maggiore attenzione per la dimensione “globale” dei fenomeni economici, tra cui la povertà rientra a pieno titolo (Vega Pansini, 2004). Le trasformazioni della vita economica e della realtà sociale hanno inoltre influito non poco sulla necessaria presa di coscienza di una rinnovata considerazione del fenomeno povertà in cui si imponesse con determinazione il suo essere multidimensionale. La letteratura sociologica in tema di povertà e di esclusione sociale è sterminata: numerosissimi autori hanno concentrato la propria riflessione su tali temi e sebbene i contributi in materia siano molto eterogenei esiste un filo conduttore che si può rintracciare in ciascun contributo. In qualsiasi studio che si occupi della povertà e che si interroghi sulle possibilità di definire il concetto o di rilevarlo empiricamente può essere individuata la costante presenza di una serie di dibattiti dicotomici. È bene chiarire il peso che ciascuno di essi assume nella ricerca in quanto essi forniscono una chiave interpretativa sia delle differenti elaborazioni del concetto di povertà sia delle conseguenti scelte dei metodi di misurazione adottati.

#### *3.1 Povertà assoluta versus povertà relativa*

Un dilemma che si ripropone quando ci si trova a dover misurare le condizioni di povertà nella ricerca sociale - e che investe naturalmente anche la sua definizione - attiene la distinzione tra povertà assoluta e povertà relativa. Definire la povertà in termini assoluti significa stabilire il valore di un paniere di beni e servizi che garantiscono la sussistenza di un individuo e classificare come poveri tutti coloro che non dispongono delle risorse sufficienti all'acquisto di tale paniere. Una

simile rilevazione è stata introdotta nel nostro panorama statistico nazionale solo nel 1995 quando la Commissione di Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione ha deciso di affiancare alle misurazioni condotte utilizzando *l'International Standard of Poverty Line* (ISPL) anche una stima della povertà assoluta: è stato proprio in quell'anno che la Commissione Carniti ha chiesto all'ISTAT di provvedere all'elaborazione del paniere dei beni. Quest'ultimo include nello specifico i beni alimentari, l'abitazione e una quota residuale che comprende abbigliamento, calzature, cultura, attività ricreative, mobili, spese per la casa, spese per trasporti e altro. Naturalmente ogni anno il paniere necessita di alcune rivisitazioni che permettono di aggiornarlo, includendo nuovi beni in sostituzione di quelli che man mano divengono obsoleti, operazione necessaria anche per considerare adeguatamente le variazioni dei prezzi nel tempo. Nel 2002 però un errore di calcolo attribuibile forse all'inadeguatezza del paniere o dei metodi di stima utilizzati, ha determinato un errore nella quantificazione: circa 800.000 unità sono sfuggite ai risultati e nel 2004 l'ISTAT ha sospeso la pubblicazione dei dati sulla povertà assoluta per operare una revisione del metodo di calcolo e del paniere.

Al di là di questo inconveniente la considerazione della povertà in termini assoluti presenta sicuramente alcuni nodi problematici. In primo luogo dietro una simile concezione risiede un'idea della povertà che la eguaglia a condizioni croniche di disagio, dove il povero è identificabile con colui che non dispone di risorse sufficienti alla sopravvivenza. Inoltre in simile concezione sembrano non trovare spazio le numerose dimensioni che sono invece legate alle condizioni di disagio e che possono sfociare in esclusione sociale. Ricorrere, dunque, ad una stima della povertà assoluta significa individuare le situazioni più critiche ed estreme di povertà, ma non considerare le condizioni di rischio o le situazioni che si pongono ad un livello intermedio di esclusione sociale. L'aspetto critico più importante risulta però connesso al fatto che la stima della povertà assoluta non dà alcun peso al contesto socio-economico di appartenenza degli individui e al ruolo che esso gioca nel determinare le condizioni di povertà: stabilire un paniere sulla base dei bisogni primari di un individuo significa non tenere in considerazione il fatto che alcuni bisogni – come già detto in precedenza – hanno origine nella società di

appartenenza e divengono quasi di primaria importanza solo perché l'individuo è calato all'interno di un particolare ambiente. Alcuni beni potrebbero essere determinanti per la condizione di esclusione in un determinato contesto, pur essendo in un altro ritenuti beni superficiali. Si pensi ad esempio ai beni durevoli: il possesso di un *personal computer* o di una connessione ad internet sono ormai divenuti dei beni di primaria importanza nelle società occidentali, ma la loro mancanza non incide sicuramente nel determinare la condizione di povertà dell'abitante di una *favela* messicana, dove altre mancanze sono ben più gravi e prioritarie.

D'altra parte anche una considerazione della povertà in termini relativi presenta alcuni limiti.

Stimare la povertà in termini relativi significa confrontare le spese medie (o mediane) mensili per consumi delle famiglie e definire povero colui che è al di sotto della media (o della mediana): questo rappresenta sicuramente il metodo di stima più diffuso nelle indagini nazionali.

Adottare tale metodo di calcolo per identificare la popolazione povera significa, però, imbattersi nei problemi inversi a quelli che si presentano nel caso di una considerazione della povertà in termini assoluti. Il limite più grande risiede nel fatto che, se per assurdo, ci si trovasse a stimare le condizioni di povertà su una popolazione costituita da soli benestanti, il meno benestante tra tutti verrebbe considerato povero.

Questo ha conseguenze disastrose nel momento in cui tali dati vengono utilizzati per la progettazione di politiche di intervento: gli errori di stima possono minare la realizzazione di interventi coerenti, nonché determinare un cattivo impiego delle risorse disponibili.

Tra l'altro ai nodi problematici legati alla necessaria scelta di una considerazione della povertà in termini assoluti o relativi si aggiungono quelli connessi alle altre dicotomie di seguito riportate.

### 3.2 *Reddito versus consumo*

Il reddito e il consumo – nonostante numerose siano le argomentazioni e le

posizioni a supporto di una visione multidimensionale della povertà - rappresentano ad oggi ancora i due indicatori maggiormente utilizzati per la stima del fenomeno. È fondamentale sottolineare che il loro uso esclusivo non può superare esigenze che vadano al di là dell'aspetto comparativo. Questo significa che questi soli due indicatori nulla ci dicono in termini di multidimensionalità del fenomeno povertà e riconducono il problema a fattori di tipo esclusivamente monetario. Su questo dibattito si tornerà anche nell'ultimo capitolo del presente lavoro di ricerca, quando esso verrà affrontato in relazione al caso specifico del Reddito di Cittadinanza.

Stimare la povertà a partire dal reddito significa o affidarsi a certificazioni (ad esempio l'ISE o l'ISEE) o basarsi sulle dichiarazioni degli individui in indagini di tipo *survey*. Questo naturalmente rimanda già ai primi problemi legati alla rilevazione empirica delle informazioni. In primo luogo occorre considerare che il reddito fa parte di quelle informazioni che gli individui sono restii a fornire, perché rientra nell'ambito di quelle argomentazioni che Corbetta classifica come imbarazzanti. Difficilmente una persona risponde senza tentennamenti a domande inerenti le proprie entrate economiche e seppure dovesse farlo non potremmo mai essere sicuri che con la sua dichiarazione egli non abbia voluto fornire una sovrastima o una sottostima della sua condizione. L'alternativa è allora dunque quella di ricorrere alle certificazioni del reddito, il che non risolve assolutamente i termini del problema: molto spesso le certificazioni possono essere falsate, non contemplare alcune entrate come i redditi IRPEF e non è sempre possibile effettuare gli adeguati controlli di veridicità su di esse.

Stimare le condizioni di disagio economico a partire dal reddito significa inoltre dare per scontato che tra reddito e consumi esista una relazione lineare e che, dunque, l'indisponibilità di reddito si traduca necessariamente in una mancata soddisfazione dei bisogni primari. In realtà simile considerazione non tiene conto del fatto che utilizzare il reddito come indicatore di povertà non consente di dare il giusto peso ai proventi provenienti da attività illecite, ai proventi provenienti da lavoro nero e/o sommerso, agli aiuti economici provenienti dai *networks* familiari. Tra l'altro il reddito può rappresentare una fonte di informazione distorta quando

ad incidere su di esso vi siano delle situazioni contingenti. È per questi motivi che sempre più spesso le rilevazioni nazionali utilizzano come indicatore le spese per consumi. Considerare la spesa come indicatore della povertà significa stimare la condizione di povertà assumendo come parametro di confronto lo *standard* di vita medio del territorio di appartenenza. Il presupposto che è alla base di un suo utilizzo è che non importa da dove provengano le risorse monetarie che permettono di acquistare determinati beni: ciò che fa la differenza è che queste risorse consentono di soddisfare dei bisogni.

Naturalmente anche una considerazione del consumo comporta il rischio di sovrastimare alcune condizioni. Si pensi, ad esempio, alle persone anziane che hanno dei consumi molto più limitati rispetto alla media: questo non deriva dalla presenza di una situazione di disagio, ma da un fabbisogno più contenuto.

Altro elemento importante risiede nella considerazione del livello medio di spesa: nelle indagini nazionali si utilizza il consumo come parametro di stima e si assume come termine di paragone il paniere di beni che l'ISTAT aggiorna ogni anno, ridefinendo i beni da includere e i pesi da attribuirgli. Questo, però, significa in un certo qual senso non considerare le forti eterogeneità esistenti nel nostro contesto nazionale, dove sicuramente i prezzi al consumo e il costo della vita di Bologna non sono equiparabili a quelli di Napoli<sup>59</sup> e dove questi ultimi non sono a loro volta equiparabili a quelli del piccolo paesino di provincia. Se il livello dei prezzi al nord è più alto, ma come parametro di riferimento si utilizza un paniere dei beni il cui valore è uguale per tutti i cittadini italiani si sottovaluta una componente importante: quel valore potrebbe essere sufficiente per l'acquisto dell'intero paniere dei beni nel mezzogiorno ma non esserlo altrove. Questa considerazione ci rimanda ancora una volta al dibattito sopra affrontato che concerne la scelta di definire la povertà in termini relativi o assoluti.

Il fatto che alla povertà siano connesse tutte queste problematiche dicotomiche e

---

<sup>59</sup> Da un'indagine realizzata dall'ISTAT in collaborazione con l'Unioncamere e l'Istituto Guglielmo Tagliacarne in cui sono stati calcolati i differenziali di livello dei prezzi al consumo tra i capoluoghi di regione, emergono delle forti differenze territoriali. In assoluto Bolzano, Trieste, Genova e Bologna risultano le città dove si registra il livello di prezzo più elevato, mentre all'opposto ritroviamo Napoli, l'Aquila, Campobasso e Palermo. Per approfondimenti cfr ISTAT, 2006, *Le differenze nel livello dei prezzi tra i capoluoghi delle regioni italiane per alcune tipologie di beni*, disponibile su [www.istat.it](http://www.istat.it) e diffuso nell'aprile 2008.

che ogni scelta comporti inevitabilmente dei rischi, non deve farci pensare all'impossibilità di rilevare la povertà, ma vuole essere solo uno spunto di riflessione che spinga a comprendere che la scelta vada fatta in base agli obiettivi di ricerca e in base al contesto cui si fa riferimento. Stimare la povertà di un piccolo paesino di provincia a soli scopi conoscitivi non porterebbe alle stesse scelte metodologiche che si renderebbero necessarie per una stima della povertà condotta ad esempio su un territorio regionale per implementare una politica di intervento adeguata.

Ad ogni modo ritornando al dibattito reddito *versus* consumo è necessario sottolineare ancora qualche limite connesso all'adozione dell'uno o dell'altro indicatore. Quando si utilizza il reddito per stimare le condizioni di povertà bisogna tenere ben presente che gli individui tendono più facilmente a sottostimare nelle proprie dichiarazioni il reddito che non il consumo: è insomma più facile che sia attendibile una dichiarazione delle spese per consumi, che non il reddito, il quale può tra l'altro essere definito in una serie infinita di modi. Il limite che però è strettamente connesso ai consumi risiede nell'impossibilità di ottenere indicazioni sul reddito non speso, ossia sul risparmio. I consumi, inoltre, risentono molto della stagionalità delle spese.

Detto ciò non è difficile stabilire che tanto il reddito quanto il consumo sono entrambi due indicatori arbitrari e che anche le scelte legate al loro utilizzo devono dipendere necessariamente dagli obiettivi di ricerca. Come vedremo nel prossimo capitolo, il lavoro di ricerca empirica che verrà presentato si concentra proprio sulla possibilità di svincolarsi totalmente - quando possibile - da tali indicatori, lasciandoli come elementi d'analisi di sfondo di un sistema di indicatori più complesso e che rientri in un'ottica multidimensionale del fenomeno povertà.

### *3.3 Povertà oggettiva versus povertà soggettiva*

Per quel che attiene il metodo di misurazione e il modo di effettuare la rilevazione, la povertà può essere intesa in termini oggettivi o soggettivi. Parlare

di povertà oggettiva significa individuare le condizioni di povertà mediante il ricorso a indicatori confrontabili e rilevabili in modo riproducibile e accurato. Altra cosa è parlare della povertà in termini soggettivi: significa rilevare le condizioni di povertà a partire dalla percezione che hanno gli individui oggetto d'analisi della propria condizione economica. Pertanto una cosa è stabilire *a priori* che un individuo che disponga di un reddito inferiore ai 500 euro mensili sia povero e poi contare gli individui che rientrano in tale categoria, altra cosa è stimare le condizioni di povertà partendo dalla percezione che il soggetto ha della propria condizione. Quando ci si affida a rilevazioni soggettive la soglia di povertà viene stabilita attraverso il confronto tra il reddito ritenuto necessario dagli individui e quello effettivo a loro disposizione. Date le diversità intersoggettive e la differente percezione dei bisogni delle condizioni - reali o meno che siano - ci si deve aspettare che la soglia sopra designata dei 500 euro potrebbe rappresentare un parametro di riferimento alto per alcuni ma basso per altri. Rilevare la povertà a partire da una valutazione personale della propria condizione comporta, dunque, notevoli problemi: sulla percezione che una persona ha della propria condizione incidono molto le sue aspettative, influenzate spesso dalle operazioni pubblicitarie e di *marketing*, dalla cultura di appartenenza, dall'ambiente di socializzazione, dal gruppo dei pari. Questo spinge a sovrastimare tutte quelle condizioni percepite come disagiati da parte di coloro che, ad esempio, acquistano in maniera compulsiva senza ponderare adeguatamente il reddito di cui dispongono.

Il motivo che spinge molto spesso a ricorrere ad una rilevazione soggettiva delle condizioni di disagio è legato alla possibilità di rilevare e far emergere aspetti pur molto importanti del sistema economico, come la percezione di vulnerabilità sociale, la fiducia e le attese, i fattori di fragilità dei nuclei familiari, tutti elementi che si riversano sui consumi delle famiglie con conseguenze reali sul ciclo economico. Siccome la distinzione tra povertà oggettiva e soggettiva attiene più il metodo di analisi che non il concetto di povertà e sebbene le ricerche basate su una concezione assoluta della povertà facciano più spesso riferimento ad indicatori oggettivi, non è detto che non sia possibile utilizzare delle rilevazioni

soggettive anche per stimare la povertà assoluta. Un tentativo di conciliazione tra povertà soggettiva e stima della povertà assoluta è stata condotta da Townsend nel 1997, ciononostante è molto più facile che i metodi soggettivi vengano impiegati in ricerche incentrate sull'analisi dei bisogni (Rovati, 2006). Anche il fatto che la componente soggettiva non garantisca la comparabilità e che necessiti di una grande predisposizione del ricercatore all'interpretazione, rende l'approccio soggettivo più diffuso all'interno di una ricerca di tipo *non-standard*.

### *3.4 Povertà unidimensionale versus povertà multidimensionale*

Ultima distinzione importante che per certi versi è emersa già più volte nelle argomentazioni sin qui trattate, è quella che attiene la considerazione della povertà in termini unidimensionali o multidimensionali. Considerare la povertà in termini unidimensionali – come abbiamo visto – significa attribuire le condizioni di povertà alla insufficienza di reddito o di spesa per consumi, valutare la condizione a partire da una componente puramente economicistica, senza tener conto del fatto che molto spesso le origini del disagio economico vanno rintracciate nei molteplici aspetti della vita di un individuo. Prendiamo come riferimento il concetto di esclusione sociale. Stabilire che un individuo non è povero solo perché magari la propria condizione economica lo fa collocare leggermente al di sopra della linea di povertà nulla ci dice sulla sua integrazione sociale. Se quest'individuo si colloca in una posizione di marginalità nella sfera sociale e non dispone di *network* attivabili, non è sbagliato decretare che la sua condizione possa tramutarsi nel breve periodo in una situazione di disagio e di vulnerabilità pur non essendo interpretabile *hic et nunc* come una condizione di povertà. Valutando esclusivamente la condizione reddituale degli individui nulla sappiamo della possibilità degli stessi di usufruire del servizio pubblico, di prendere parte ad iniziative culturali, delle condizioni abitative in cui essi versano e di numerosi altri aspetti che rientrano nella qualità della vita dell'individuo preso in esame.

Quello che occorre tenere presente è che nel campo della misurazione delle scienze sociali - questo non solo quando si fa riferimento alla povertà, ma in



relazione ad ogni fenomeno sociale di natura complessa - ogni scelta è una scelta arbitraria. È per tale motivo che è fondamentale adottare delle scelte che dimostrino l'esistenza di una certa coerenza tra ipotesi di ricerca e strumenti di indagine impiegati.

Detto questo vediamo ora nel dettaglio come questi dilemmi dicotomici si ripropongono anche all'interno dei metodi di misurazione più comunemente adottati per lo studio della povertà.

#### **4. I PRINCIPALI METODI UTILIZZATI PER LA MISURAZIONE DELLA POVERTÀ: UNA VALUTAZIONE CRITICA**

Esistono numerosi metodi di misurazione della povertà e molti di essi possono essere analizzati alla luce delle dicotomie sopra descritte. Una delle caratteristiche che negli ultimi anni sembra essersi affermata con forza è quella della comparazione dei dati, su cui abbiamo visto ha giocato un ruolo fondamentale anche il contributo della Comunità Europea che si è battuta affinché i Paesi Membri si impegnassero nella produzione e diffusione di dati statistici che garantissero la comparazione internazionale. In linea di massima possiamo dire che i metodi di misurazione della povertà si distinguono in tre grandi famiglie: i metodi delle soglie, i metodi degli indicatori e i metodi degli indici statistici. Il tentativo di seguito riportato di descrivere alcuni metodi non è assolutamente un tentativo che vuole porsi come esaustivo, ma vuole essere uno spunto per fornire una panoramica generale di quelli che sono i metodi più utilizzati.

Lo schema presentato in tabella 1 ci aiuta in una prima ricognizione: numerosi sono gli enti che forniscono informazioni statistiche e differenti sono gli indicatori, le unità di analisi, le scale di equivalenza e le linee di povertà cui ricorrono i maggiori istituti nazionali e internazionali.

La tabella conferma le argomentazioni sin qui sostenute: solo il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNPD) ricorre ad un sistema di indicatori che rientra in quadro di approccio multidimensionale della povertà, mentre risulta ancora ampiamente diffuso il ricorso al consumo e al reddito. L'UNPD si

distingue tra tutti anche perché è l'unico che fa riferimento all'individuo come unità di analisi.

Tra le scelte in termini di scale di equivalenza prevale l'utilizzo della scala OECD, mentre la linea di povertà adottata è quasi sempre una linea di povertà relativa.

**Tabella 1: Scelte utilizzate per la misurazione della povertà dai maggiori enti nazionali e internazionali**

ISTITUTO	INDICATORE	UNITÀ DI ANALISI	SCALA DI EQUIVALENZA	LINEA DI POVERTÀ
Banca d'Italia	Reddito	Famiglia	Scala OECD	Relativa
ISTAT	Spesa	Famiglia	Scala Carbonaro	ISPL
OECD	Consumo	Famiglia	Scala OECD Scala OECD modificata	Relativa
Commissione Europea EUROSTAT	Consumo Reddito (ECHP)	Famiglia Individuo (ECHP)	Scala OECD Scala OECD modificata	Relativa
Banca Mondiale	Reddito	Famiglia	----	Assoluta: 1 \$ USA
UNPD	Multidimensionale	Individuo	----	Relativa:IPU

**Fonte:** Elaborazione CELPE-DISES, (Parisi, 2004), p. 17.

Vediamo nel dettaglio in cosa si differenziano i vari metodi.

#### *4.1 L'International Standard of Poverty Line - ISPL*

Uno dei metodi di misurazione della povertà più utilizzato è sicuramente l'*International Standard of Poverty Line* (ISPL), un metodo che rientra nell'ambito delle misure basate sulle soglie e che definisce povera una famiglia di due componenti che abbia una spesa per consumi uguale o inferiore alla spesa media nazionale *pro-capite*. Per adeguare il computo a famiglie di diversa composizione numerica vengono utilizzate le scale di equivalenza.

In Italia l'ISTAT utilizza l'ISPL per la misurazione della povertà relativa, assumendo come parametro di riferimento i valori che derivano dall'Indagine sui consumi delle famiglie. Attualmente la scala di equivalenza considerata per la valutazione delle economie di scala in famiglie di diversa ampiezza è la scala Carbonaro, adottata verso la metà degli anni ottanta dalla Commissione di Indagine sulla Povertà. I due indicatori più frequentemente utilizzati in relazione

alla ISPL sono l'incidenza della povertà, costituita dalla percentuale di famiglie o di persone povere e l'intensità della povertà, che è rappresentata dalla distanza media percentuale dei consumi delle famiglie povere dalla linea di povertà.

Pur essendo uno dei metodi più diffusi, l'ISPL presenta sicuramente dei limiti. Uno di essi ha origine nel fatto che la stima che essa ci fornisce risente fortemente delle condizioni economiche del momento, e il rischio è che se si registra un aumento lungo la linea per le famiglie meno abbienti questo potrebbe semplicemente essere determinato da una fase di ripresa della spesa per consumi, pur non essendo tale aumento necessariamente correlato ad un peggioramento delle condizioni assolute di vita.

Altro punto di debolezza dell'*International Standard of Poverty Line* risiede nella mancata considerazione delle differenze territoriali. Questo la rende inappropriata ad un contesto fortemente dualistico come quello italiano, dove al meridione la povertà si intreccia con elementi di arretratezza delle strutture economiche e con l'eredità di forme di povertà tradizionali (Morlicchio, 1996) che non caratterizzano parimenti la povertà settentrionale, dove il fenomeno investe altre tipologie familiari.

Utilizzando l'ISPL è possibile stabilire diverse soglie di povertà: la linea standard ISPL, la soglia fissata al 120% dell'ISPL e quella fissata all'80% (fig. 2).

**Figura 2: Definizione delle condizioni di povertà sulla base delle soglie ISPL**

		Anno 2007
NON POVERE	SICURAMENTE NON POVERE	120% ISPL=1183,62 €
	QUASI POVERE	ISPL =986,35 €
POVERE	APPENA POVERE	80% ISPL=789,08 €
	SICURAMENTE POVERE	

Fonte: ISTAT, La povertà relativa in Italia, 2008

La linea standard ci consente di separare genericamente le famiglie povere da quelle non povere. Poiché però l'adozione della ISPL introduce ad ogni modo una

discontinuità lungo una distribuzione che è invece rappresentata da un *continuum* (CIES, 1995), per essere sicuri di classificare come povere le persone che realmente rientrano in tale categoria, si ricorre spesso all'adozione di soglie differenti: la soglia all'80% ci permette di individuare le famiglie sicuramente povere e quella al 120% ci permette di identificare i nuclei sicuramente non poveri. Naturalmente anche la fissazione delle soglie è un'operazione arbitraria e per questo soggetta a perplessità. Un'ulteriore variante solitamente applicata all'ISPL è quella di utilizzare come soglia il reddito piuttosto che il consumo. Nella figura 2 sono riportate le soglie di povertà relativa dell'anno 2007 e contenute nei dati sulla povertà relativa in Italia presentati nell'ottobre del 2008. La linea standard è in tal caso fissata a 986,35 euro, il che significa che nel 2007 tutti i nuclei familiari composti da due persone aventi una spesa per consumi mensile inferiore a tale cifra sono stati considerati indigenti.

#### 4.2 L'ECHP

L'*European Community Household Panel* è un'indagine campionaria effettuata a cadenza annuale dal 1994 al 2001 in tutti i Paesi dell'Unione Europea. Realizzata dall'Eurostat in collaborazione con gli Istituti Nazionali di Ricerca è stato uno dei tentativi più brillanti di rilevazione volti a garantire l'utilizzo di *standard* comuni in tutti i Paesi membri per assicurare la comparabilità dei risultati. Dietro la sua messa a punto vi è stato un paziente lavoro di collaborazione, in cui sono state prese decisioni comuni per la costruzione delle variabili, per la registrazione e l'*editing* dei dati, per la definizione dei pesi e per l'elaborazione delle procedure di imputazione. L'ECHP ha rappresentato una fonte di informazione sul reddito familiare e individuale mai realizzata prima e ha introdotto alcune sostanziali modifiche allo studio della povertà. In primo luogo, essendo un'analisi longitudinale di tipo *panel* ha consentito di seguire le condizioni di povertà nel tempo e di rilevare tanto le situazioni croniche di disagio quanto quelle passeggero. Principalmente si è basata su dati di tipo monetario e l'unità d'analisi è stata costituita dall'individuo, proprio perché essendo essa un'analisi

longitudinale alla base vi era il presupposto che le composizioni familiari fossero mutevoli nel tempo. Nonostante lo scopo sia stato sin dall'inizio quello di raccogliere informazioni comparative sul reddito, l'ECHP ha incluso anche una serie di informazioni molto dettagliate sulle condizioni abitative, sui beni durevoli, sulla salute, sull'istruzione e sul lavoro. Seppur minima, esiste comunque qualche piccola differenza tra i singoli paesi. Facendo riferimento nello specifico al caso italiano, la popolazione di riferimento primaria dell'ECHP è stata costituita dalle famiglie residenti in Italia, mentre la popolazione secondaria di riferimento è stata quella degli individui di età superiore ai 16 anni residenti in tali famiglie.

La definizione di famiglia su cui l'ECHP si è basata è stata molto ampia, dal momento che essa ha incluso tutti gli individui conviventi pur non legati da vincoli parentali.

Considerato che il *panel* si è svolto per ben sette anni è da sottolineare il fatto che il campione cui l'indagine ha fatto riferimento è un campione dinamico. Per quanto concerne la disaggregazione dei dati, essi sono disponibili sulla base di sette distinte aree geografiche: Italia nord-ovest, Lombardia, Italia nord-est, Emilia Romagna, Centro, Lazio, Sud e Isole.

#### 4.3 L'Eu-SILC

L'Eu-SILC – Indagine sulle condizioni di vita (*European Statistics on Income and Living Conditions*) è una delle principali rilevazioni condotte dalla Direzione Centrale per l'Indagine sulle condizioni e la qualità della vita in collaborazione con il Servizio Condizioni economiche delle famiglie dell'Istat. Essa rientra nel quadro più ampio delle rilevazioni periodiche dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulle condizioni di povertà dei Paesi Membri, nonché nel quadro dell'*European Statistical System* (ESS). Il progetto è stato lanciato nel 2003 sulla base di un accordo tra sei stati membri (Belgio, Danimarca, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Austria), cui si sono aggiunti pian piano gli altri stati. I dati che tale indagine mira a fornire sono sia dati di tipo trasversale che di tipo

longitudinale.

Basata su un approccio multidimensionale del fenomeno povertà, con particolare affondo al tema della deprivazione materiale, l'Eu-SILC è un'indagine campionaria a cui l'Italia ha preso parte dal 2000, che ha permesso uno studio longitudinale delle famiglie che rientrano nel campione per ben quattro anni. Malgrado il suo scopo fosse quello di produrre indicatori nazionali, l'indagine ha assunto una valenza significativa anche perché ha permesso di produrre buoni risultati in termini di costruzione di indicatori regionali. Eseguita in Italia su 28.000 famiglie per un totale di 78mila individui distribuiti su 800 comuni italiani, l'Eu-SILC ha utilizzato come strumenti di indagine ben quattro questionari: il primo contenente le principali informazioni socio-demografiche dei componenti della famiglia, il secondo che concerne una serie di informazioni dell'intero nucleo, il terzo, sottoposto a ciascun membro avente 15 anni e più, e l'ultimo contenente le informazioni necessarie al rilevatore per raggiungere le famiglie che rientravano nel campione.

In Italia la presentazione dei dati è avvenuta attraverso la pubblicazione del volume "Reddito e condizioni di vita delle famiglie" a cadenza annuale. La definizione della famiglia adottata nell'indagine non si discosta molto da quella impiegata nel caso dell'ECHP: un insieme di persone che convivono, legate da vincoli di matrimonio o parentela, affinità, adozione, tutela o legate da vincoli affettivi. L'obiettivo principale che ha dato vita all'Eu-SILC è stato quello di fornire alle autorità di politica economica un ampio ventaglio di statistiche sulle condizioni di vita dei Paesi Membri dell'Unione Europea nonché di sperimentare un sistema innovativo di misurazione dei redditi e di misurazione della qualità della vita caratterizzato dall'introduzione di innovazioni metodologiche. Con l'indagine sono state raccolte anche alcune informazioni volte a rilevare aspetti della multidimensionalità del disagio e sono stati presi in considerazioni numerosi elementi sottolineati come fondamentali per lo studio della povertà e dell'esclusione sociale dal Consiglio di Laeken del 2001. Tra le innovazioni metodologiche dell'Eu-SILC ritroviamo anche una nuova concezione del possesso dei beni durevoli: per la prima volta in una rilevazione è stata effettuata la

distinzione tra scelta di acquisto e possibilità di acquisto.

#### *4.4 L'Indice Di Sviluppo Umano- ISU*

L'Indice di Sviluppo Umano o *Human Development Index* (HDI) rientra nelle misure di povertà basate sul calcolo degli indici. Esso è un indicatore di sviluppo macroeconomico che è stato messo a punto nel 1990 per garantire la comparabilità dei risultati delle indagini sulla qualità della vita nei Paesi Membri delle Nazioni Unite. Messo a punto a seguito delle teorizzazioni di economisti come Amartya Sen, i quali hanno sostenuto la necessità di non identificare più lo sviluppo con la crescita economica, esso si basa su un approccio multidimensionale al fenomeno della povertà. L'indicatore che prima dell'elaborazione dell'ISU veniva utilizzato per stimare la condizione di sviluppo di una nazione e per effettuare le comparazione tra differenti nazioni era il PIL. Quest'ultimo però presenta un grave limite: esso è una misura delle condizioni medie nazionali e, dunque, spalma la presenza di picchi massimi di ricchezza sull'intera popolazione. Il PIL, pertanto, non è in grado di fornire informazioni precise sul livello di sviluppo di una nazione.

L'introduzione dell'ISU non solo ha offerto la possibilità di fornire un indice che tenesse conto delle disuguaglianze territoriali, ma ha anche contribuito all'introduzione di un nuovo concetto di sviluppo umano grazie anche alla collaborazione del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNPD). Questa nuova definizione dello sviluppo umano trae origine dalla constatazione che il progresso di un paese non può essere restrittivamente valutato in diretta correlazione con la sua crescita economica. Non sempre quest'ultima, infatti, si traduce in un miglioramento delle condizioni di vita ed è per questo che l'ISU abbraccia un'idea multidimensionale dello sviluppo dove il suo calcolo viene effettuato ricorrendo a tre diversi indicatori: l'indice di aspettativa di vita, l'indice di educazione e l'indice di PIL procapite. Ciascun indice può assumere un valore variabile tra 0 e 1: il raggiungimento del valore massimo è sinonimo di una situazione in cui si realizzano le condizioni ottimali di vita.

#### 4.5 Le scale di equivalenza

Una scala di equivalenza è un insieme di coefficienti di correzione previsti per considerare la spesa per consumi o il reddito familiare in relazione all'economie di scala che all'interno dei nuclei di differente composizione numerica si realizzano. Più nello specifico le scale di equivalenza attribuiscono valore pari all'unità al nucleo familiare che considerano come nucleo base di riferimento (costituito da due membri nella scala Carbonaro e da un unico membro nella scala ISEE), e attribuiscono un “peso” ai nuclei in base alla numerosità familiare.

Esistono differenti tipi di scale di equivalenza: esse si differenziano sia in termini di coefficienti considerati, sia in termini di incrementi previsti nel caso di alcune condizioni di disagio.

La più diffusa è sicuramente la scala Carbonaro (tab. 2) proposta nel 1996 e adottata per la prima volta dalla Commissione di Indagine per l'Esclusione Sociale (CIES) negli anni ottanta e ancora oggi utilizzata dall'ISTAT. Essa prevede che l'unità familiare base di riferimento sia costituita da due persone:

**Tabella 2: scala Carbonaro**

Numero componenti	Coefficiente
1	0,6
2	1
3	1,33
4	1,63
5	1,9
6	2,16
7 o più	2,4

Diversa dalla scala Carbonaro è la scala di equivalenza ISEE (tab. 3) introdotta in Italia con il d.l. 31 marzo 1998, n. 109. Essa considera come unità familiare di riferimento il singolo individuo e prevede, dunque, un sistema dei pesi superiore a quello considerato dalla scala Carbonaro: se ad un nucleo di tre persone nella scala Carbonaro corrisponde un coefficiente di 1,33, nella scala ISEE il coefficiente corrispondente è di 2,04.

La scala ISEE, inoltre, prevede la considerazione di alcune situazioni di disagio familiare quale invalidità, disabilità o presenza di un nucleo monogenitoriale per



le quali prevede degli incrementi da aggiungere ai coefficienti di scala. Più nel dettaglio le maggiorazioni previste sono 0,2 in caso di nucleo monogenitoriale e presenza di figli minori, 0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente di cui all'art. 3, comma 3, L. 104/92 o di invalidità superiore al 66%, 0,2 per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.

**Tabella 3: scala ISEE**

Numero componenti	Coefficiente
1	1
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
6	3,2

Altra scala di equivalenza pur molto diffusa è quella OCSE che viene anche riproposta nella sua versione modificata. La scala OCSE, messa a punto nel 1982, è stata perlopiù utilizzata per le analisi comparate. L'elemento che la contraddistingue è il fatto che essa attribuisce un peso agli individui sulla base della posizione che essi occupano nel nucleo familiare e sulla base dell'età. Meglio conosciuta come scala Oxford, la scala OECD nella versione originaria attribuiva un peso pari a 1 al primo adulto della famiglia, un peso pari a 0,7 per ogni altro adulto, un incremento di 0,5 per ogni giovane con età inferiore ai 14 anni. Utilizzata in quei paesi che non avevano ancora provveduto a metterne a punto una propria, è stata poi sostituita con la versione modificata (Hagenaars A., de Vos K., Zaidi M. A., 1994) che prevede invece i seguenti pesi: un coefficiente pari a 1 al primo adulto del nucleo familiare, un coefficiente pari a 0,5 per ogni altro membro adulto, un valore di 0,3 da attribuire ad ogni giovane.

Pur essendo anch'essa soggetta a limiti, tra le scale sin qui considerate, la scala ISEE sembra essere quella più completa.

La scala Carbonaro presenta il grande limite di non prevedere degli incrementi per le situazioni croniche di disagio e tra l'altro compie l'errore di attribuire un peso di 2,40 tanto ad una famiglia di sette componenti quanto a quella di numerosità

superiore. Questo è un dettaglio che non deve essere sottovalutato e che assume grande influenza quando essa viene impiegata in contesti come quello napoletano, dove una simile numerosità familiare non è inesistente. Questo limite si risolve nella scala OECD, ma sia nella sua versione originale che in quella modificata persiste l'assoluta mancanza di incrementi per situazioni croniche di disagio.

Le scale di equivalenza dovrebbero in realtà tener conto anche del differente peso che gli individui hanno nel nucleo familiare in relazione alla fascia di età in cui essi rientrano: è normale che la presenza di un neonato incida sulle spese familiari diversamente da quanto possa incidere la presenza di un adolescente. Eppure nessuna di queste scale considera differenze troppo sottili sotto questo punto di vista: la scala OECD opera solo una distinzione generica tra giovani e adulti, il cui confine è rappresentato dal compimento dei quattordici anni di età.

Una variante molto interessante della scala ISEE è stata utilizzata in Basilicata per la sperimentazione della Cittadinanza Solidale, un programma di sostegno al reddito per il quale è stato adottato un sistema per la costruzione delle graduatorie dei beneficiari che prevede degli incrementi per agevolare i nuclei con membri tossicodipendenti, alcoolisti o detenuti.

Quelle sin qui annoverate sono solo alcune delle scale di equivalenza più comunemente adottate. Volendo operare una classificazione potremmo distinguerle in:

- scale econometriche, in cui rientra a pieno titolo la Carbonaro. Esse si basano su dati campionari e hanno alla spalle un modello teorico di base fondato sulla teoria microeconomica del consumatore;
- scale implicite nei Programmi di Assistenza Sociale, in cui rientra la scala ISEE;
- scale soggettive, costruite grazie all'ausilio e alla valutazione soggettiva degli individui oggetto di indagine.

#### *4.6 Gli indicatori di disagio dell'Istat e le stime regionali*

Vale ancora la pena di soffermarsi su altri due tipi di rilevazione effettuate dall'ISTAT per la stima delle condizioni di disagio.

Un primo tentativo importante risale al 2003, anno in cui l'ISTAT ha iniziato a mettere a punto le stime regionali inerenti le situazioni di deprivazione e di disagio. Più nello specifico tali rilevazioni si sono basate sulle caratteristiche abitative e della zona di residenza, sull'accesso ai servizi di base, sugli aiuti economici ricevuti, sulla percezione della condizione economica della famiglia e delle difficoltà finanziarie, tutto questo per delineare un quadro dell'inclusione/esclusione sociale svincolato da una considerazione dei soli aspetti monetari. Questo tentativo, condotto sullo stesso campione di riferimento dell'Indagine sui consumi e, dunque, su un totale di 27mila famiglie, è stato però abbandonato nel 2005 dal momento che la rilevazione non ha trovato adeguato riscontro. Le stime sono state presentate sino a quell'anno con una disaggregazione su tre macro-aree geografiche: il nord, il centro Italia e il sud.

Un altro contributo, pur molto importante in tal senso, è stato messo a punto a seguito della stipula della convenzione istitutiva del progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008", cofinanziato dai Fondi Strutturali Comunitari. Questo progetto è stato firmato dall'Istat e dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, che si sono impegnati a sviluppare un'informazione statistica sui fenomeni della povertà e del disagio economico-sociale a livello regionale. E' stato a partire dal 2006 che l'Istituto di Statistica ha iniziato ad apportare delle modifiche all'Indagine sui consumi<sup>60</sup> delle famiglie, aggiungendo al questionario cinque quesiti volti a rilevare le condizioni di disagio in relazione alle caratteristiche della zona di residenza, alle difficoltà di raggiungimento delle Aziende Sanitarie Locali o del Pronto Soccorso, all'accesso all'asilo nido e alla scuola materna. Tutto questo per stabilire quale fosse il livello di disagio percepito dai cittadini in merito alle condizioni del proprio quartiere e al raggiungimento dei servizi.

Gli indicatori di disagio dell'ISTAT rappresentano pertanto un passo in avanti nel processo di costruzione di un'informazione statistica disaggregata a livello territoriale, volta a fornire informazioni più dettagliate a livello regionale.

---

<sup>60</sup> Condotta annualmente su un campione di circa 28 mila famiglie estratte casualmente dalle liste anagrafiche (cfr [www.istat.it/società/consumi](http://www.istat.it/società/consumi)).

## **CAPITOLO IV**

### **INDICATORI SOCIALI E PROCEDURE DI SELEZIONE DEI BENEFICIARI NELLE POLITICHE DI SOSTEGNO AL REDDITO: PROPOSTA DI UN SISTEMA ALTERNATIVO A QUELLO UTILIZZATO NEL CASO DEL REDDITO DI CITTADINANZA CAMPANO**

#### **1. INTRODUZIONE**

Il Reddito di Cittadinanza è una politica di sostegno al reddito e di lotta all'esclusione sociale istituita in via sperimentale dalla Regione Campania con la legge regionale 2/2004<sup>61</sup>.

Intesa come misura volta a promuovere processi di inclusione sociale e lavorativa, essa stabilisce non solo l'erogazione monetaria ma anche l'attivazione di azioni ad essa complementari in cui rientrano i cosiddetti Programmi di Accompagnamento Sociale. Nello specifico l'erogazione prevista dal regolamento è pari a 350 euro mensili per ciascun nucleo familiare che abbia prodotto domanda e il cui reddito annuo non superi i 5.000 euro.

Le misure di sostegno e di accompagnamento, invece, consistono in una serie di iniziative volte all'inserimento scolastico, lavorativo e formativo dei beneficiari.

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) rappresenta una delle poche politiche sperimentali avviate nel nostro contesto nazionale in tema di lotta all'esclusione sociale, sebbene nel 2001 l'Unione Europea, ribadendo quanto era già stato sancito con il Trattato di Amsterdam (1997), abbia avviato il Processo Inclusione Sociale, inserendo la lotta alla povertà tra gli obiettivi prioritari della propria agenda e invitando i Paesi Membri ad implementare programmi di intervento in materia. Nonostante le direttive e le sollecitazioni ancora lenti sono i tentativi di

---

<sup>61</sup> Vedi allegato 1.

alcuni Paesi del sud Europa<sup>62</sup> di mettersi al passo con le linee guida comunitarie. Nel nostro contesto nazionale il Reddito di Cittadinanza rappresenta non solo una misura pionieristica avviata in tema di lotta all'esclusione sociale, ma è anche simbolicamente interpretato come una continuazione della sperimentazione nazionale del Reddito Minimo di Inserimento (RMI), bruscamente interrotta nel 2001.

Si comprende, dunque, alla luce di tali considerazioni quanto sia stata caricata di significato e di aspettative l'implementazione di una simile politica.

Naturalmente intorno al Reddito di Cittadinanza si sono sviluppati dibattiti, riflessioni e critiche che hanno permesso di mettere in luce i punti di forza e di debolezza intrinseci alla sperimentazione.

Uno dei limiti individuati nell'impianto della legge regionale 2/2004 risiede a mio avviso nel meccanismo di selezione del *target* dei beneficiari previsto dal bando e su cui in tale lavoro ci si soffermerà con particolare attenzione. Le considerazioni che verranno presentate in tale sezione scaturiscono dalla convinzione che un programma di intervento come quello del Reddito di Cittadinanza si sarebbe dovuto avvalere dell'applicazione di un meccanismo selettivo molto più sensibile di quello che è stato utilizzato.

Il fatto che circa un quarto delle domande per il Reddito di Cittadinanza presentate in tutta la Campania siano concentrate a Napoli ci aiuta a riflettere su quanto sia particolare il contesto di analisi cui faremo riferimento.

Innanzitutto dobbiamo pensare che nel bilancio regionale del 2003 sono stati stanziati 77 milioni di euro per l'implementazione di tale politica, cifra questa che, se rappresenta un esborso notevole per le finanze regionali, è pur sempre una cifra limitata se si pensa al numero di inclusi rispetto al numero totale di richiedenti.

Una selezione, dunque, si è resa necessaria per un problema di gestione delle risorse materiali e organizzative su una popolazione di richiedenti dove la distanza tra chi è rientrato nel beneficio e chi ne è restato fuori è così sottile da non poter

---

<sup>62</sup> La Grecia, l'Italia, la Spagna e il Portogallo rientrano nell'ambito dei Paesi che solo di recente hanno adottato degli schemi di intervento nel campo socio-assistenziale. L'adempimento dell'Italia e della Grecia è stata in assoluto quella più tardiva se si pensa che alla fine del dicembre 2006 tali paesi non prevedevano ancora alcun programma di intervento a riguardo.

far parlare di mancanza di requisiti<sup>63</sup>.

La necessità è stata, dunque, non quella di selezionare tra “meritevoli” e “non meritevoli”, quanto quella di una scelta del “più povero tra i poveri” in un contesto, quale quello napoletano, dove la povertà raggiunge livelli di gran lunga superiori a quelli delle stime nazionali.

Quanto detto sin qui appare dunque pienamente in linea con il pensiero di chi sostiene che il problema non sia quello di scegliere tra universalità e selettività, quanto quello di operare le scelte giuste affinché le poche risorse disponibili possano essere utilizzate dai più bisognosi (Boeri e Perotti, 2002 e Gambardella, 2007).

Alla luce di ciò si è cercato di proporre un’alternativa al sistema selettivo dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza, partendo da una critica all’impianto originale, che ha condotto ad una selezione del *target* alquanto confusa e sicuramente non priva di errori.

Tale proposta è passata attraverso il tentativo di applicare in forma rivisitata il meccanismo utilizzato nel caso del Reddito Minimo di Inserimento. Una simile scelta non è stata casuale, ma è derivata dalla convinzione che essendo la povertà un fenomeno multidimensionale sia necessario approcciarsi ad essa svincolandosi dalle logiche reddituali, troppo complesse per essere certificate o rilevate empiricamente.

L’impianto selettivo del RMI offre a tal proposito uno spunto di riflessione molto interessante.

Naturalmente quest’ultimo rappresenta solo uno dei tanti tentativi che il panorama – soprattutto internazionale – offre in tema di politiche di lotta all’esclusione sociale. Disponendo, però, di dati già raccolti e su cui è stato possibile ragionare a posteriori, non si è resa possibile l’attuazione di altri meccanismi selettivi che potessero fornire risultati interessanti e coerenti con gli obiettivi di ricerca, non almeno sull’intera popolazione dei richiedenti. È per tale motivo che verranno presentati in veste teorica due meccanismi selettivi, ma in veste empirica solo uno di essi: il primo appartenente al nostro contesto nazionale, il secondo al panorama

---

<sup>63</sup> Si pensi che tra l’ultima famiglia beneficiaria e la prima famiglia esclusa c’è una differenza di reddito pari a 0,14 euro (Gambardella, 2007).

delle politiche di sostegno al reddito sudamericane.

## **2. GLI INDICATORI DI SELEZIONE UTILIZZATI PER LA COSTRUZIONE DELLA GRADUATORIA DEL REDDITO DI CITTADINANZA**

La determinazione della posizione in graduatoria dei beneficiari del RdC è stata determinata esclusivamente dal calcolo della situazione reddituale attraverso il ricorso a due indicatori: l'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) e il reddito stimato. Il regolamento - come già detto - prevedeva che chi disponesse di un reddito inferiore o pari a 5.000 euro annui potesse presentare domanda per usufruire del RdC. Tale soglia è stata calcolata utilizzando i due indicatori che però hanno concorso alla determinazione reddituale in maniera sostitutiva: in presenza di entrambe le documentazioni, è stato considerato l'indicatore che tra i due assumeva valore più alto.

Si desume da quanto detto sinora che la definizione operativa del concetto di povertà che è alla base di una simile politica appare alquanto confusa e ci suggerisce l'idea che abbia poca importanza la differenza che risiede tra un *targeting* basato sui consumi e un *targeting* basato sul reddito. Su tale considerazione torneremo nel dettaglio più avanti. Analizziamo ora nello specifico le critiche che interessano ciascun indicatore.

L'adozione dell'ISEE come indicatore di selezione ha apportato alla gestione della sperimentazione sia problemi di natura organizzativa sia problemi di selezione ed esclusione che per certi versi hanno minato i reali intenti della politica stessa. Tale parametro consente un'analisi della situazione reddituale e patrimoniale congiuntamente alla considerazione del numero dei membri appartenenti al nucleo familiare. Esso è di fatto una variazione dell'ISE e deriva dal rapporto tra quest'ultimo e il parametro desunto dalla scala di equivalenza che assume valore 1 quando il componente della "famiglia" è unico, giungendo ad un valore pari a 2,85 in presenza di cinque componenti conviventi.

I limiti dell'utilizzo dell'ISEE come criterio selettivo sono svariati: oltre a quello

di difficile definibilità dei membri conviventi, la dichiarazione considera i redditi soggetti ad Irpef prodotti nell'anno precedente alla presentazione della domanda. Vengono omessi i redditi non soggetti ad Irpef<sup>64</sup> e ciò, aggiunto alla mancata considerazione della situazione reddituale in corso, implica il rischio di includere tra i beneficiari individui non realmente includibili nell'erogazione della prestazione. Ciò è dimostrato dal fatto che nel caso della sperimentazione campana numerosissime sono state le domande in cui le dichiarazioni sono risultate pari a zero. Questo potrebbe far pensare alla presenza di un consistente numero di situazioni di disagio estremo, ovvero - ipotesi questa più plausibile - alla presenza di un elevato numero di dichiarazioni mendaci. Bisogna inoltre considerare che alcune fonti patrimoniali che concorrono alla determinazione dell'ISEE potrebbero essere non formalmente in possesso del nucleo che però ne trae beneficio: questo può portare ad una sovrastima o ad una sottostima della condizione reddituale del nucleo.

Consapevole di tali limiti, la Regione Campania ha previsto il calcolo di un ulteriore indicatore, che fornisce una stima del reddito attraverso la considerazione di alcuni consumi: il reddito stimato. Anche quest'ultimo, però, sembra presentare dei limiti, alcuni dei quali non si discostano da quelli in cui incorre l'ISEE. Nello specifico il reddito stimato è un indicatore basato sui consumi, ottenuto dal rapporto del prodotto tra il coefficiente 1,35 e alcune spese e il parametro S, che rappresenta il valore nella scala di equivalenza utilizzata nella determinazione ISEE.

Nel dettaglio la formula, messa a punto da Marco Musella<sup>65</sup>, è la seguente:

$$X = \frac{1,35 (\sum U_{tel} + U_{el} + U_{gas} + A + M + AB)}{S}$$

Dove:

---

<sup>64</sup> I redditi non soggetti ad IRPEF che l'ISEE non considera sono nello specifico gli assegni familiari, gli assegni di maternità, gli assegni a favore delle famiglie con almeno tre minori a carico e una serie di altri trasferimenti destinati ai nuclei bisognosi.

<sup>65</sup> Professore Ordinario di Economia Politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II".



- X è il valore assunto dal reddito stimato;
- il coefficiente 1,35 rappresenta l'inverso della propensione al consumo stimata dalla Banca d'Italia (ricavata dall'indagine sui consumi delle famiglie italiane);
- $U_{tel} + U_{el} + U_{gas}$  rappresentano le spese per utenza telefonica, energia elettrica e gas riferite all'anno precedente la presentazione della domanda;
- A è un parametro che concerne le spese per consumi stimate in relazione al possesso di autoveicoli. Esso assume valore pari a 5.000 euro se la cilindrata dell'auto è superiore a 1.401 cc e l'immatricolazione risale ai 4 anni precedenti la scadenza del bando; 4.000 euro se la cilindrata è compresa tra 801 e 1.400 cc e l'immatricolazione risale ai 4 anni antecedenti la scadenza del bando; 3.000 euro se la cilindrata non supera gli 800 cc e l'immatricolazione rientra nei 4 anni antecedenti la scadenza del bando; 2.000 euro se l'immatricolazione del veicolo supera i 4 anni antecedenti la presentazione della domanda.
- M concerne il possesso di motoveicoli ed assume valore pari a 1.000 euro se l'immatricolazione rientra nei 4 anni precedenti la scadenza del bando e la cilindrata è di 125 cc, 2.000 euro se essa è compresa tra i 126 cc e i 300 cc, 3.000 euro se la cilindrata supera i 300 cc, 500 euro per i motoveicoli con immatricolazione antecedente i 4 anni che precedono la scadenza del bando.
- AB è un indicatore dei consumi relativo all'abitazione che assume valore pari al prodotto tra il valore dell'ICI e il coefficiente
 
$$\frac{1000}{aliquot} \times \frac{7}{1000}$$
 per i proprietari di immobile; il valore per i nuclei in locazione è pari al canone annuo di locazione con una franchigia fino ad un massimo di 3.787 euro;
- S rappresenta il parametro della scala di equivalenza utilizzata per la determinazione ISEE, il cui valore aumenta all'aumentare del numero

dei componenti della famiglia<sup>66</sup>.

Nonostante la formula sia stata messa a punto per l'occasione, sembra che ai limiti dell'ISEE si siano aggiunti ulteriori aspetti che lasciano perplessi circa le possibilità di stimare in maniera adeguata il reddito.

Vediamo nel dettaglio gli elementi meno convincenti di tale formula.

Una prima considerazione riguarda la definizione operativa che risiede dietro l'intero impianto selettivo e che, dunque, investe indistintamente i due indicatori. Questo è sicuramente uno dei nodi problematici del RdC. L'ISEE ci fornisce un indicatore della situazione economica e patrimoniale e, dunque, suggerisce un'operativizzazione basata sul reddito. Il bando prevede però che il solo utilizzo dell'ISEE potrebbe causare dei falsi e quindi in alternativa propone l'impiego di un nuovo indicatore che stavolta è un indicatore basato sulle spese per consumi. Seppure si riuscissero a superare i limiti di entrambi gli indicatori legati al problema della mendacità e dell'aggiramento delle certificazioni, permarrrebbe la difficoltà di comparare delle situazioni economiche basate su due indicatori che fanno riferimento a rilevazioni differenti.

Il Reddito di Cittadinanza pretende insomma di stimare il reddito attraverso l'ISEE, però allo stesso tempo prevede che qualora non si disponga di tale indicatore o qualora esso risulti inferiore al valore assunto dal reddito stimato, esso possa essere indistintamente sostituito da quest'ultimo, da un indicatore cioè la cui rilevazione presuppone un'idea di povertà basata non sul reddito ma sul consumo.

Altro elemento critico concerne la mancata considerazione di esperienze di *targeting* pregresse, che avrebbe permesso di aggirare alcuni limiti sulla base di metodologie selettive già sperimentate. Il RdC sembra a tal proposito introdurre numerosi elementi di discontinuità (Amaturo, 2007), con la conseguenza che le procedure di selezione e di *targeting* già discusse sia nel caso del Minimo Vitale che del RMI – per fare un esempio - rappresentano solo delle esperienze isolate e degli sforzi ad impiego temporizzato con alcuna possibilità di reiterazione.

Restano inoltre i limiti legati al ricorso di certificazioni di reddito e consumo che

---

<sup>66</sup> Per informazioni più dettagliate cfr cap. III, sottopar. 4.5.

possono essere facilmente aggirabili e che tendono a penalizzare i soggetti che dichiarano consumi e redditi regolari. Basti pensare che nel computo dell'ISEE non rientrano i redditi da lavoro irregolare e da attività illecite, elementi questi che in un contesto come quello napoletano rappresentano una discriminante importante.

Per quel che concerne i limiti specifici di ciascun indicatore, sull'ISEE resta da aggiungere che la scala di equivalenza da esso adottata non prevede incrementi per condizioni croniche di disagio quali tossicodipendenza, alcoolismo e detenzione, elementi che figurano invece in alcune varianti del suo utilizzo.

Un'analisi approfondita della formula del reddito stimato lascia emergere invece molti più limiti di quanti non ne abbia l'Indicatore di Situazione Economica Equivalente.

Alla base di tale indicatore vi è infatti la convinzione che il reddito possa essere stimato a partire dal consumo sulla base della funzione  $C = a + bX$  dove:

C è il consumo, X il reddito, a è il consumo autonomo dal reddito e b la propensione marginale al consumo. Ci troviamo dunque dinanzi a una funzione lineare, dove reddito e consumo sono dunque considerati direttamente proporzionali. Uno dei limiti specifici di una simile considerazione risiede nel fatto che questo tende a penalizzare - ad esempio - i nuclei che sostengono delle spese per affitto rispetto ai nuclei che detengono un'abitazione ad uso gratuito, proprio perché si parte dalla considerazione che dei consumi elevati rappresentino una disponibilità di reddito maggiore: appare chiaro che una selezione basata su una simile considerazione non garantisce un'adeguata valutazione delle differenti situazioni economiche.

Ciò che non convince è il fatto che Musella stesso giustifica la linearizzazione della funzione decretando che è lecito immaginare l'esistenza di una relazione lineare tra reddito e consumo quando i livelli di reddito sono bassi e sostiene che il ricorso ad una funzione lineare attiene solo ad una scelta di convenienza: non essendo sicuri che in tal caso la funzione non lineare sia più adeguata e data la maggiore semplicità di uso di una funzione lineare, la scelta è caduta su

quest'ultima.

Non è difficile comprendere quanto sia poco vera la considerazione che a livelli bassi di reddito corrispondano livelli bassi di consumo, posizione peraltro sostenuta anche dalla teoria economica; non convincono inoltre le posizioni a sostegno della semplificazione del rapporto tra reddito e consumo.

Alla luce di tali riflessioni è emersa dunque l'esigenza di rintracciare un sistema selettivo di riferimento che potesse svincolarsi dalle logiche reddituali e consumistiche, che fosse stato implementato con successo e che potesse essere conciliato senza troppe variazioni con i dati disponibili.

In un primo momento il lavoro si era orientato sulla possibilità di proporre una modifica alla formula del reddito stimato, ma un'adeguata valutazione e il tentativo di ricavare i parametri mancanti per formule inverse sull'intera popolazione dei richiedenti hanno condotto alla conclusione che ben poco interessanti sarebbero stati gli esiti di un simile procedimento. Consapevole che uno spunto sarebbe potuto provenire da una politica con intenti non dissimili da quelli del RdC, si è optato in seguito per il sistema selettivo utilizzato nel caso del RMI, seppure con qualche modifica.

Le varianti introdotte si sono rese necessarie non solo per esigenze di conciliabilità dell'impianto con i dati disponibili, ma anche per eliminare la variabile reddito che, seppure in minima parte, anche nel sistema RMI entrava in gioco.

Vediamo ora nel dettaglio a quali rielaborazioni è stato sottoposto il sistema selettivo cui si è fatto riferimento.

### **3. IL SISTEMA SELETTIVO RMI E IL SISTEMA DEI PUNTEGGI APPLICATO AI DATI DEL RDC**

Il RMI e il RdC rappresentano due politiche di sostegno al reddito sperimentate in Campania in tempi e con modalità sicuramente differenti, ma con moltissimi elementi in comune.

In primo luogo esse rappresentano due tentativi mirabili nel panorama italiano di

affrontare il problema dell'esclusione sociale abbracciando la logica di una *governance* multilivello già introdotta con la L.328/2000.

Per la prima volta con l' RMI sembra essersi fatta strada una concezione del problema "povertà" in termini differenti, sancita dall'introduzione di una serie di misure di accompagnamento in affiancamento al sussidio economico.

Alla base di un nuovo approccio al problema si è aggiunta anche la consapevolezza che il capitale sociale attivabile dovesse in un certo qual modo rientrare in un approccio multidimensionale del fenomeno dell'esclusione sociale.

Nel paragrafo precedente abbiamo già descritto il contributo offerto dalla legge regionale 2/2004: quando si parla di RdC il confronto con il RMI sorge quasi sempre spontaneo non solo per la similarità dei due programmi di intervento, ma anche perché l'interruzione brusca che interessò il RMI causò aspettative in termini di proseguimento in parte soddisfatte per il *target* campano con l'introduzione del RdC.

Vediamo ora nel dettaglio le caratteristiche del RMI.

Il Reddito Minimo di Inserimento è stato istituito con il Decreto legislativo n.237 del 18 giugno 1998<sup>67</sup> e rappresenta una *"misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli."* (art.1, comma 1). Esso è stato "[...] costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati, da trasferimenti monetari integrativi del reddito." (art.1, comma 2). La sperimentazione del Reddito Minimo ha interessato ben 39 comuni italiani<sup>68</sup> nel biennio 1999/2001, poi estesa con proroga a tutto il 2002 a 307 comuni. Nel luglio del 2002 il governo, nell'interrompere l'intervento, rimandò la possibilità di

---

<sup>67</sup> Vedi allegato 2.

<sup>68</sup> Per la precisione i comuni oggetto della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento risultavano così ripartiti geograficamente: 5 comuni del nord, 10 nel Centro e 24 comuni appartenenti al sud Italia e alle isole. Napoli rappresentò tra questi il comune più importante dell'insieme in termini di numerosità della popolazione interessata e in termini di condizioni di disagio.

inserire un Reddito di Ultima Istanza.

Nello specifico i requisiti di accesso previsti dalla normativa possono essere così riassunti:

- Indisponibilità da parte dei nuclei richiedenti di patrimonio immobiliare e mobiliare, eccezion fatta per l'abitazione principale;
- Reddito pro-capite non superiore ai limiti previsti dalla normativa;
- Iscrizione all'Ufficio di Collocamento ovvero non iscrizione per giustificati motivi (impegno in attività di recupero scolastico o terapeutico, assistenza alla cura di figli minori di 3 anni o di portatori di handicap)
- Disponibilità a partecipare a programmi di integrazione sociale.

La soglia di reddito prevista dalla normativa del RMI fu fissata a 500.000 lire mensili per una persona sola, soglia che subiva variazioni a seconda del numero di componenti familiari sulla base dell'adozione della scala di equivalenza.

Siamo dunque - anche nel caso del RMI - ancora una volta dinanzi ad un problema di considerazione del reddito come variabile discriminante.

Il fatto che il RMI si sia distinto proprio per la sofisticazione dell'impianto selettivo (Amaturo 2003, 2004 e 2007), non deve condurci a pensare che esso non sia privo di limiti. Questo emergerà più avanti quando verranno presentate le modifiche apportate all'impianto selettivo e ai punteggi applicati. L'aver considerato il RMI come una *best practice* non ci svincola assolutamente dall'esigenza di rintracciare degli elementi di dissonanza, tra cui ritroviamo ancora una volta i requisiti di reddito previsti dal bando.

L'inclusione dei beneficiari del RMI fu regolamentata a livello nazionale, ma articolata in maniera più dettagliata nel caso della sperimentazione napoletana, per la quale venne messo a punto un meccanismo basato sul computo di un indice additivo che concorreva alla compilazione della graduatoria la cui descrizione verrà riportata più avanti. Ad ogni modo le direttive nazionali valide anche sul territorio napoletano optarono volutamente per una definizione del reddito molto

ampia che includeva qualsiasi tipo di entrata del nucleo familiare<sup>69</sup>.

Nello specifico il D. lgs 237/98 dichiarava: *“la situazione reddituale è definita dalla somma dei redditi riferiti al nucleo familiare composto dal richiedente, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini IRPEF. I redditi da lavoro, al netto di ogni ritenuta, sono considerati per il 75 per cento”* (art.6, comma 6). Nel caso del RMI i nuclei familiari presentarono la propria situazione reddituale sotto forma di autocertificazione o dichiarazione dei redditi, sulle quali il Comune si riservò il diritto di effettuare gli adeguati controlli di veridicità.

Sembrerebbe dunque che in quanto ad obiettivi, criteri di accesso e confusione inerente la possibilità di calcolo del reddito le due sperimentazioni si assomiglino. A fare la differenza tra i due impianti è stato invece un meccanismo molto sofisticato che risiede dietro il RMI e che fu allora messo a punto dopo una minuziosa stima del numero di domande attese condotta dal Comune di Napoli. Ad elaborare un sistema selettivo basato su quote di immissione privilegiata e su punteggi fu Giovanni Laino<sup>70</sup>, che si occupò di progettare la costruzione di un indice additivo necessario per l'attribuzione di un punteggio che determinasse la posizione dei nuclei richiedenti in graduatoria.

L'analisi preliminare dei fabbisogni che precedette la messa punto del sistema e che permise di stabilire le quote dei gruppi bersaglio, si rivelò allora davvero profetica: si riuscì ad ottenere una stima molto precisa del numero di domande che realmente pervennero. La piena titolarità dell'attuazione fu allora attribuita all'ente comune, per cui spettò a quest'ultimo definire le modalità di presentazione della domanda, stabilire le modalità di verifica e controllo dei requisiti, controllare l'attuazione e lo svolgimento dell'implementazione del programma di intervento ed è questo il motivo per cui il meccanismo selettivo utilizzato a Napoli non coincise con quello utilizzato a livello nazionale.

Vediamo nel dettaglio come fu selezionato il *target* dei beneficiari in tale

---

<sup>69</sup> Elemento più volte emerso nel corso dell'intervista fatta dalla sottoscritta a Giovanni Laino nel luglio del 2008 e sostenuta anche da Amatore (2007).

<sup>70</sup> Consulente del Comune di Napoli per l'Assessorato alle politiche sociali dal 1996 al 2001 e professore Associato di Politiche Urbane presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

occasione.

La sperimentazione campana del RMI interessò 3.695 beneficiari nel solo comune di Napoli. I gruppi bersaglio individuati in prima istanza furono sostanzialmente tre:

1. Le famiglie multiproblematiche;
2. Le coppie giovani con figli;
3. Le famiglie non coinvolte da fenomeni di devianza che disponevano di un capitale sociale familiare ancora attivabile.

In linea di massima il meccanismo a punteggio venne progettato cercando di favorire i nuclei familiari residenti in abitazioni in affitto, i nuclei con livelli di reddito pro-capite bassi, con componenti giovani o minori, con membri disabili e/ o invalidi, con membri occupati o disoccupati non iscritti al collocamento per giustificati motivi.

Consapevoli che un impianto con graduatoria unica che tutelasse esclusivamente i tre gruppi sopra descritti avrebbe escluso determinate tipologie familiari, come le famiglie monoparentali o le famiglie con un unico figlio, si decise di progettare un sistema a graduatorie separate, costruite per segmenti sociali e che prevedesse un meccanismo di selezione per quote di immissione privilegiata.

Se così non fosse stato, infatti, le famiglie numerose sarebbero state maggiormente rappresentate nella graduatoria e avrebbero costituito la percentuale più consistente dei beneficiari, essendo il punteggio direttamente proporzionale al numero dei componenti del nucleo.

Per ciascuna tipologia di famiglia appartenente alle quote ad immissione privilegiata furono previste delle percentuali massime di inclusione:

- a. l'80% delle istanze dei nuclei monogenitoriali ammissibili per un numero totale compreso tra le 300 e le 500 domande;
- b. l'80% delle istanze dei nuclei di coppie giovani ammissibili per un numero totale compreso tra le 300 e le 500 domande;
- c. l'80% delle istanze dei nuclei nomadi ammissibili per un numero totale compreso tra le 30 e le 50 domande;



- d. l'80% delle istanze dei nuclei di senza fissa dimora ammissibili per un numero totale compreso tra le 30 e le 80 domande;
- e. l'80% delle istanze dei nuclei immigrati ammissibili per un numero totale compreso tra le 50 e le 100 domande;
- f. un numero indefinito di inoltri d'ufficio, cioè di casi particolarmente gravi.

Vediamo ora come è stato possibile coniugare un simile impianto con i dati del RdC e con gli scopi scientifici del presente lavoro.

Dal database del RdC non è possibile risalire all'esistenza di condizioni di nomadismo e di immigrazione, pertanto queste due quote originariamente previste nel sistema selettivo RMI non sono state considerate. Si è pensato, però, di includere in sostituzione un'altra quota che comunque non sarebbe stata tutelata da un meccanismo a punteggio pensato per favorire le famiglie numerose: quella delle persone sole. In generale le quote di inclusione previste dal "sistema Laino", sono rimaste più o meno invariate, tranne qualche piccola modifica relativa alla considerazione delle nuove categorie: 500 nuclei monogenitoriali, 500 nuclei costituiti da coppie giovani<sup>71</sup> o coppie giovani con 1 figlio, 80 nuclei senza fissa dimora e 50 persone sole. Per ciascuna quota di immissione è stata stilata una graduatoria dalla quale sono stati tratti i beneficiari appartenenti alle quote di immissione privilegiata, mentre tutti gli altri beneficiari sono stati selezionati da una graduatoria a parte, costituita dai nuclei standard (cioè da tutti i nuclei che non rientravano in nessuna categoria privilegiata) e dai nuclei che nelle singole graduatorie di categoria erano stati esclusi. Il sistema RMI prevedeva anche una quota di inoltri d'ufficio che per evidenti motivi non è stata presa in considerazione nella reiterazione effettuata sui dati del RdC. In taluni casi, nelle singole graduatorie, si sono posti problemi di selezione di nuclei posizionati a fine graduatoria con uguale punteggio: situazioni simili sono state affrontate in

---

<sup>71</sup> Non essendo stato possibile rintracciare il limite di età che definisse nel RMI la "coppia giovane", ivi si è pensato di adottare la seguente definizione: sono state considerate "giovani" tutte quelle coppie la cui età media di coppia (somma età dei coniugi/2) fosse non superiore ai 35 anni. Nonostante tale valore possa apparire basso, in realtà è elevatissima la percentuale di coppie la cui età media non supera tale età (su un totale di 5.329 coppie, ben il 46% rientra in tale categoria).

maniera diversificata utilizzando l'applicazione di criteri, laddove possibile, non dissimili da quelli previsti nel caso del RMI<sup>72</sup>.

Vediamo ora quali erano i punteggi previsti in origine nella normativa RMI e cerchiamo di comprenderne le logiche, presentando anche le modifiche che sono state apportate per rendere tale sistema compatibile con i dati del RdC.

Come si evince dalla tab. 1 un primo elemento per l'attribuzione del punteggio – così come previsto dalla documentazione del RMI- era la condizione rispetto al mercato del lavoro, considerata in maniera congiunta con il ruolo del membro all'interno del nucleo familiare e con la fascia di età.

Il punteggio più alto tra i richiedenti era in tal caso attribuibile ai più giovani purché non pensionati e ai disoccupati di età compresa tra i 26 e i 55 anni, mentre venivano penalizzati maggiormente i richiedenti pensionati di età pari o superiore ai 26 anni (-0,5). Per quanto concerne il coniuge, invece, il punteggio più alto riguardava gli appartenenti alla fascia di età più bassa in qualsiasi condizione lavorativa purché non pensionati.

Considerando gli altri componenti, venivano favoriti gli occupati appartenenti alla fascia di età più bassa o i disoccupati non iscritti al collocamento con età compresa tra i 15-25 anni o superiore ai 56 anni. Per quanto riguarda i figli l'incremento maggiore era attribuito ai cassaintegrati tra i 15 e i 55 anni di età e ai disoccupati non iscritti al collocamento di età pari o superiore ai 26 anni. I punteggi “penalizzanti” riguardavano prevalentemente i richiedenti pensionati non

---

<sup>72</sup> Il sistema RMI prevedeva il calcolo di due parametri per stabilire quali nuclei aventi lo stesso punteggio nelle graduatorie di immissione privilegiata e posizionati a fine graduatoria dovessero rientrare tra i beneficiari. In primo luogo si dava priorità ai nuclei con X inferiore, dove  $X = \text{sommatoria età dei figli} / \text{numero dei figli}$ . Qualora si presentavano – nonostante il calcolo di X – ancora situazioni di eguaglianza si dava priorità ai nuclei con Y inferiore, dove  $Y = \text{sommatoria del numero dei componenti C, A, D non in condizioni di disabilità grave art.4 Lg.104/92, di invalidità, di recupero terapeutico, di detenzione, alcolismo o tossicodipendenza}$ . Tali criteri sono stati adottati con alcune modifiche solo nel caso dei nuclei monogenitoriali, per i quali è stato possibile calcolare il solo parametro X. Per quanto riguarda le altre categorie – data l'inapplicabilità dei criteri originari (mancanza di uno o più figli o presenza di un unico componente) – si è pensato di procedere secondo tale logica: per le coppie giovani con 1 figlio è stato utilizzato come criterio quello dell'età più bassa del figlio, mentre per le coppie giovani senza figli il criterio per risolvere i problemi di eguaglianza di punteggio a fine graduatoria è stato quello dell'età media della coppia (sono state privilegiate le coppie con età media più bassa). Per le persone sole, si è pensato di dare priorità alle persone posizionate a fine graduatoria che non fossero né invalide né disabili (il meccanismo a punteggio già prevedeva un incremento che avvantaggiava nel computo del punteggio persone in simili condizioni). Per i senza fissa dimora sono stati avvantaggiati quelli con età maggiore e titolo di studio più basso.

disabili né invalidi di età pari o superiore ai 26 anni, gli altri componenti disoccupati iscritti al collocamento con età compresa tra i 26 e i 55 anni, i cassaintegrati appartenenti alla medesima fascia di età e i figli pensionati non disabili di età superiore ai 56 anni.

Dietro un simile impianto sembrerebbe risiedere l'ipotesi che vadano favoriti in linea di massima i richiedenti e i coniugi giovani in qualsiasi condizione lavorativa purché non pensionati.

Ben si comprende la scelta che è alla base dell'attribuzione di un punteggio maggiormente elevato ai coniugi più giovani, scelta peraltro coerente con l'individuazione dei gruppi bersaglio; risulta invece poco chiara la scelta di attribuire una "penalità" più alta nel caso di un ulteriore componente disoccupato iscritto al collocamento appartenente alla fascia di età media o appartenente alla medesima fascia di età e cassaintegrato o LSU.

Qualche dubbio, inoltre concerne anche l'attribuzione di un punteggio così alto (+1) in caso di figli di età compresa tra i 15 e i 25 anni occupati: una simile situazione non dovrebbe avvantaggiare il nucleo familiare, dal momento che si presuppone che un figlio economicamente indipendente non solo non gravi sul nucleo familiare in termini economici, ma possa anche contribuire ad incrementare il reddito familiare.

**Tabella 4: Punteggi attribuiti per condizione rispetto al mercato del lavoro, classe di età e tipologia di componente–RMI**

ponente	Classe di età	Occupato	Disoccupato iscritto	Disoccupato non iscritto giustificato	Pensionato non disabile né invalido superiore al 66%	Cassaintegrato o LSU
Richiedente	15-25	0,5	0,5	0,5	0	0,5
Richiedente	26-55	0,2	0,5	0,5	-0,5	0,2
Richiedente	56 e più	0	0,3	0,3	-0,5	0
Componente C	15-25	0,5	0,5	0,5	0	0,5
Componente C	26-55	0	0	0	0	0
Componente C	56 e più	0	-0,3	0	-0,3	0
Altro componente A o D	15-25	0,5	0	0,5	0	-0,1
Altro componente A o D	26-55	0	-0,8	0,2	0	-0,6
Altro componente A o D	56 e più	0	-0,3	0,5	-0,3	-0,3
Componente F	15-25	1	0	0,6	0	0,5
Componente F	26-55	0	-0,3	0,5	-0,4	0,5
Componente F	56 e più	0	-0,2	0,5	-0,5	0

Fonte: Progetto quadro messo a punto per l'RMI

Le modifiche apportate a tale schema per l'applicazione dei punteggi ai dati del RdC, come si evince dalla tab. 5, riguardano soprattutto la considerazione della condizione occupazionale. Non disponendo di informazioni relative al pensionamento, si è optato per una riclassificazione della condizione lavorativa in due categorie: gli individui rientranti nelle forze lavoro e quelli che fanno parte della non forza lavoro, tra cui ritroviamo gli studenti, le casalinghe, gli inabili e i ritirati dal lavoro.

Il sistema dei punteggi adottato in relazione a questa variabile tende dunque a far scomparire la differenziazione tra disoccupato iscritto e disoccupato non iscritto al collocamento (informazione questa non disponibile per i dati del RdC), unificandoli in una categoria in cui il punteggio resta quello originariamente previsto per i disoccupati iscritti al collocamento. Questa variazione è stata introdotta anche perché la classificazione del RMI è apparsa poco convincente in termini di esaustività: essa non prevedeva l'attribuzione di un punteggio per gli studenti, le casalinghe e i ritirati dal lavoro. Nel database del RdC non sono presenti informazioni relative al pensionamento, alla cassa integrazione e alla

condizione di LSU degli individui, il che ha impedito di applicare senza modifiche lo schema presentato nella tab. 4, anche se ad ogni modo tale schema non è convincente dal punto di vista classificatorio e sarebbe stato, a prescindere da tutto, oggetto di revisione.

**Tabella 5: Punteggi attribuiti per la condizione rispetto al mercato del lavoro, classe di età e tipologia di componente-RdC**

Componente	Classe di età	FORZE LAVORO		NON FORZE LAVORO
		Occupato	Disoccupato o in cerca	Altro (studente, casalinga, inabile, ritirato)
Richiedente	15-25	0,5	0,5	0,5
Richiedente	26-55	0,2	0,5	0,2
Richiedente	56 e più	0	0,3	0
Componente C	15-25	0,5	0,5	0,5
Componente C	26-55	0	0	0
Componente C	56 e più	0	-0,3	0
Altro componente A o D	15-25	0,5	0	-0,1
Altro componente A o D	26-55	0	-0,8	-0,6
Altro componente A o D	56 e più	0	-0,3	-0,3
Componente F	15-25	1	0	0,5
Componente F	26-55	0	-0,3	0,5
Componente F	56 e più	0	-0,2	0

Fonte: Elaborazione Progetto quadro messo a punto per l'RMI

Per quanto attiene la presenza di membri disabili e/o invalidi si è resa necessaria una modifica al punteggio previsto dalla normativa del RMI (tab. 6): non disponendo di informazioni relative all'erogazione di pensione ai membri disabili e/o invalidi si è ritenuto opportuno attribuire indistintamente a tutti i disabili e/o invalidi il punteggio che nel caso del RMI veniva applicato a coloro che percepivano una pensione. Questo principalmente per due motivi: un po' perché le differenze in termini di punteggio tra pensionati e non pensionati non si discostavano troppo, un po' perché si presuppone che in casi di alta invalidità o grave disabilità la riscossione di una pensione sia una condizione quasi sempre presente.

I punteggi più alti sono stati in assoluto previsti nel caso in cui la situazione di disabilità e/o invalidità interessava uno dei figli del nucleo.

**Tabella 6: Punteggi attribuiti per presenza componenti  
con handicap art.4 oppure invalidità superiore al  
66%- RMI e RdC**

	Se pensionata/o	Se non pensionata/o
<b>Richiedente</b>	2	3
<b>Altro componente C</b>	2	3
<b>Altro componente F</b>	8	9
<b>Altro componente A o D</b>	1	1,5

Fonte: Progetto quadro messo a punto per l'RMI

L'impianto selettivo del RMI prevedeva anche l'attribuzione di un punteggio basato sul reddito pro capite (tab.7) che nel nostro caso – per i motivi già esplicitati – non è stato preso in considerazione. Tale punteggio, inversamente proporzionale alle fasce di reddito di appartenenza, assumeva valore più alto al diminuire del reddito pro capite dichiarato.

Resta da dire che sebbene la variabile reddito non rientri in alcun modo nel tentativo qui adoperato di costruire una nuova graduatoria di beneficiari, essa verrà recuperata in fase di presentazione dei risultati come elemento di analisi aggiuntivo per la valutazione degli esiti prodotti.

**Tabella 7: Punteggio dei livelli di reddito  
procapite dichiarati- RMI**

Entità del reddito netto dichiarato complessivo diviso il numero di componenti		
Da	a	Punti
<b>0</b>	<b>50.000</b>	<b>2</b>
<b>50.001</b>	<b>100.000</b>	<b>1</b>
<b>100.001</b>	<b>150.000</b>	<b>0,8</b>
<b>150.001</b>	<b>200.000</b>	<b>0,7</b>
<b>200.001</b>	<b>250.000</b>	<b>0,6</b>
<b>250.001</b>	<b>300.000</b>	<b>0,5</b>
<b>300.001</b>	<b>350.000</b>	<b>0,4</b>
<b>350.001</b>	<b>400.000</b>	<b>0,3</b>
<b>400.001</b>	<b>450.000</b>	<b>0,2</b>
<b>450.001</b>	<b>499.999</b>	<b>0,1</b>

Fonte: Progetto quadro messo a punto per l'RMI

Altro elemento che non è stato considerato nelle modifiche, ma che era previsto in origine dal sistema selettivo del RMI, concerne alcune condizioni di disagio, quali alcoolismo, detenzione e tossicodipendenza (tab. 8) che, anch'esse considerate congiuntamente al ruolo che il membro interessato occupava nel nucleo familiare, davano diritto all'attribuzione di un punteggio incrementale nella graduatoria.

Pur condividendo l'ipotesi che ne è alla base e che attribuisce un maggiore disagio economico ai nuclei interessati da fenomeni simili, non si è resa possibile la considerazione di tali situazioni nel caso del RdC. Tali informazioni, infatti, sono state rilevate solo nel corso della seconda annualità sulla popolazione dei beneficiari, ma mancano informazioni dettagliate a tal riguardo sulla popolazione dei richiedenti.

**Tabella 8: Punteggi previsti per presenza situazioni di disagio- RMI**

<b>Alcolismo, Detenzione, Tossicodipendenza</b>	
Richiedente o componente C	0,8
Figlia/o	0,5
Altro componente	0,2

Fonte: Progetto quadro messo a punto per l'RMI

Nessuna variazione è stata riportata, invece, ai punteggi da attribuire a ciascun componente in base all'età (tab. 9). Non è difficile in tal caso comprendere la logica che risiede dietro la determinazione dei punteggi: al diminuire dell'età del membro aumenta il punteggio che gli viene assegnato, dal momento che si presuppone che l'autonomia economica sia direttamente proporzionale all'età. Tra l'altro anche l'aumentare di quest'ultima corrisponde di norma ad un "peso" economico minore sul bilancio familiare. A ciò si unisce il fatto che anche il "peso economico" di un individuo sul bilancio familiare è strettamente correlato all'età.

**Tabella 9: Punteggio per età dei componenti- RMI e RdC**

<b>Età componenti</b>	<b>Punteggio per componente</b>
56 e più	0,8
31-55	1
18-30	1,5
11-17	2
0-10	2,5

Fonte: Progetto quadro messo a punto per l'RMI

Il sistema a punteggio del RMI fu all'epoca designato con l'intento ben chiaro di favorire i nuclei affittuari rispetto ai proprietari di immobile (tab.10). Questo aspetto, come abbiamo visto, ha interessato anche il RdC nel cui caso ci si è resi conti che la formula del reddito stimato ha introdotto delle insensate discriminazioni, avvantaggiando i nuclei residenti in immobile ad uso gratuito e penalizzando in maniera contraddittoria gli affittuari. Il sistema previsto dal RMI

appare ad ogni modo insufficiente a classificare le condizioni abitative presenti nel database del RdC, per cui si è pensato di procedere all'introduzione di nuove categorie e ad una rivisitazione dei punteggi (tab. 11).

**Tabella 10: Punteggi per abitazione - RMI**

Proprietà	-1
Fitto	0

**Fonte:** Progetto quadro messo a punto per l'RMI

**Tabella 11: Punteggi per abitazione - RdC**

Proprietà	-2
Fitto	2
Uso gratuito	-1
Abitazione impropriamente adibita	1
Senza fissa dimora	1

**Fonte:** Elaborazione Progetto quadro messo a punto per l' RMI

Un' ultima notazione da fare prima di analizzare i risultati ottenuti concerne l'utilizzazione di altre provvidenze: il sistema dei punteggi del RMI prevedeva dei decrementi per i nuclei che godevano di alcuni servizi sociali, ma l'indisponibilità di dati a riguardo non ha permesso l'introduzione di tali decrementi nella reiterazione del sistema a punteggio sui dati del RdC.

**Tabella 12: Punteggi per utilizzazione altre provvidenze - RMI**

Convitto, affido o accoglienza residenziale	-0,5
Semiconvitto	-0,2
Contributi vari (colonne 29, 30 e 32)	-0,3
Contributo, per affido diurno	0

**Fonte:** Progetto quadro messo a punto per l'RMI

A conclusione della descrizione dell'impianto utilizzato è d'obbligo ammettere che una riflessione a posteriori sull'implementazione di una politica, sul suo impianto selettivo e sui dati disponibili ha rappresentato per certi versi un vantaggio, ma per altri un limite.

Il vantaggio è derivato sicuramente dalla possibilità di proporre un'alternativa a



seguito della constatazione di problemi di ordine pratico, che non sarebbero stati probabilmente considerati con la dovuta importanza se non vi fosse stata alle spalle l'esperienza di un meccanismo selettivo già applicato.

Un limite è, invece, provenuto proprio dal fatto che l'analisi empirica ha richiesto tempi molto lunghi sia per l'individuazione di un meccanismo conciliabile con i dati già disponibili, sia per l'operazione di "pulizia" e di calcolo dei parametri mancanti necessari per la costruzione della graduatoria.

#### **4. LA POPOLAZIONE DEI BENEFICIARI: I DUE SISTEMI A CONFRONTO**

L'applicazione del sistema selettivo del RMI al database del Reddito di Cittadinanza contenente le domande di tutti i richiedenti napoletani ha prodotto risultati interessanti ed ha rappresentato sia un tentativo di includere tra i potenziali beneficiari le categorie altrimenti penalizzate dalla formula del reddito stimato, sia un termine di paragone per l'individuazione degli errori di inclusione e degli errori di esclusione.

Vediamo ora nel dettaglio i risultati ottenuti.

Come si evince dalla tabella 13 se nel caso del Reddito di Cittadinanza fosse stato applicato il meccanismo selettivo a quote e punteggi sopra descritto, sarebbe rientrato tra i beneficiari ben l'87,3% dei nuclei che risultano in realtà esclusi dal beneficio.

**Tabella 13: Beneficiari selezionati con il sistema selettivo  
RMI già beneficiari reali del RdC**

si	12,7%
no	87,3%
Totale	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo  
Italia-n=3.469

Un simile risultato può assumere valore ed essere considerato interessante solo se accompagnato da un'analisi approfondita della composizione del nuovo *target*,

analisi che può aiutarci a comprendere a quali categorie appartengano - dal punto di vista abitativo, lavorativo, della numerosità e della tipologia familiare - i nuovi nuclei selezionati.

A tal proposito un primo elemento interessante concerne lo stato di ammissibilità: i beneficiari selezionati con il nuovo sistema a punteggio sono costituiti nell'81,8% dei casi da nuclei familiari che nella graduatoria del Reddito di Cittadinanza risultano ammissibili e che quindi non sono rientrati nel beneficio non per mancanza dei requisiti di ammissione, ma per la posizione occupata in graduatoria (tab. 14). I requisiti necessari all'accesso previsti dal bando della L.R. 2/2004 concernono la residenza in Campania e la condizione reddituale. Nel tentativo di applicare il sistema selettivo del RMI però, come già ampiamente descritto, non si è tenuto conto di tali requisiti ed è proprio per tale motivo che al concorrere del nuovo target non vi è stata la considerazione di alcuna condizione di ammissibilità.

Questo, visti i risultati ottenuti, sembra non aver comunque interferito nel processo selettivo, dal momento che solo una piccola percentuale (18% circa) del nuovo *target* è rappresentata dai nuclei che nella graduatoria reale del RdC risultano non ammissibili.

**Tabella 14 : Stato di ammissibilità per il RdC  
dei beneficiari selezionati con il sistema selettivo RMI**

Ammissibile	81,8%
Escluso/non ammissibile dopo i controlli	13,2%
Non ammissibile in prima istanza	5,0%
Totale	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=3.469

È interessante anche notare come il meccanismo a punteggio abbia naturalmente selezionato i nuclei con un reddito annuale compreso tra 0 e 1.500 euro nel 65% dei casi circa (tab.15).

Il parametro limite previsto dalla normativa del RdC è stato fissato a 5.000 euro annui. Un risultato simile, dunque, ci permette di rafforzare l'ipotesi che un meccanismo selettivo a punteggio svincolato da ogni logica economicistica possa superare il limite di accertamento delle condizioni reddituali, qualora esso

includa indicatori che suggeriscano una buona definizione operativa del concetto di esclusione sociale e se per gli stessi indicatori siano previsti dei punteggi adeguati.

**Tabella 15 : Fasce di reddito dichiarato per inclusione in graduatoria**

zero	7,8%
fino a 500	26,3%
501-1.500	30,7%
1.501-2.500	17,3%
oltre 2.500	18,0%
Totale	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=3.469; Mancanti=0,1%

L'ipotetico utilizzo di un sistema selettivo simile a quello utilizzato nel caso dell'RMI avrebbe portato ad una maggiore inclusione degli affittuari tra i beneficiari (79,3% contro il 40,8% effettivamente rientrante nel beneficio - tab.16). Il sistema selettivo a quote non sembra, però aver introdotto grandi cambiamenti di inclusione per ciò che concerne i senza fissa dimora rispetto al numero di beneficiari reali del RdC appartenenti a tale categoria, nonostante sia stata prevista per essi una quota di immissione privilegiata. Ad ogni modo un risultato considerevole del sistema a punteggio è quello di aver diminuito il numero di beneficiari proprietari di unità abitativa (2,4% contro il 5,7% dei beneficiari reali) e di aver diminuito considerevolmente anche il numero di beneficiari in abitazione ad uso gratuito (12,5% contro 44,8% dei reali beneficiari), risultato quest'ultimo che ha rappresentato a mio avviso uno dei limiti principali del sistema selettivo del RdC.

**Tabella 16: Titolo di godimento dell'abitazione**

	Sistema selettivo RMI	Sistema selettivo RdC
Abitazione in proprietà	2,4%	5,7%
Abitazione in locazione	79,3%	40,8%
Abitazione in uso gratuito	12,5%	44,8%
Unità impropriamente adibita ad uso abitativo	3,4%	6,5%
Senza fissa dimora	2,3%	2,3%
Totale	100,0%	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=3.469; Mancanti sistema selettivo RMI=0,5%; mancanti sistema selettivo RdC=1,8%

Per quanto concerne la presenza di almeno un componente disabile all'interno dei nuclei, il “nuovo” sistema di inclusione sembrerebbe assicurare a tale tipologia di nuclei una presenza più consistente tra i beneficiari: si passerebbe da un 1,8% ad un 7,8% (tab.17).

**Tabella 17: Presenza di almeno un componente disabile**

	Sistema selettivo RMI	Sistema selettivo RdC
no	92,2%	98,2%
si	7,8%	1,8%
Totale	100,0%	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=3.469;  
mancanti sistema selettivo RMI=0,1%;mancanti sistema  
selettivo RdC=0,1%

Situazione non dissimile si è presentata nel caso dei nuclei familiari con almeno un componente invalido (tab.18): se nel caso del RdC tali nuclei hanno rappresentato circa il 10% della distribuzione totale degli inclusi nel beneficio, con la reiterazione del meccanismo selettivo utilizzato nel caso del RMI la percentuale raggiunge un valore pari al 31% circa.

**Tabella 18: Presenza di almeno un componente invalido**

	Sistema selettivo RMI	Sistema selettivo RdC
no	69,1%	89,8%
si	30,9%	10,2%
Totale	100,0%	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-  
n=3.469;mancanti sistema selettivo RdC=0,1%

La tabella 19 ci mostra le differenze in termini di composizione e di tipologia familiare: con l'applicazione del meccanismo selettivo a punteggio sarebbero rientrate tra i beneficiari molte più coppie con figli, come previsto dal sistema delle quote, ma sarebbe diminuita la presenza tra i beneficiari di tutte le altre tipologie familiari. L'origine di una simile sottorappresentazione potrebbe essere rintracciata in due fattori fondamentali:

1. le coppie con figli rappresentano comunque la tipologia familiare più numerosa tra i richiedenti, elemento questo che tende ad essere attenuato proprio grazie al sistema delle quote senza il quale esse avrebbero avuto una maggiore probabilità di inclusione;
2. sebbene siano previste alcune quote di immissione privilegiata, permane comunque un numero di beneficiari incluso a partire dalla posizione occupata nella graduatoria *standard* dove, a parità di condizioni, risultano ad ogni modo favoriti i nuclei con figli a carico.

**Tabella 19: Tipologia di famiglia**

	Sistema selettivo RMI	Sistema selettivo RdC
persona sola	2,2%	15,0%
coppia senza figli	0,5%	4,7%
coppia con figli	78,3%	48,3%
monogenitore	15,1%	21,9%
richiedente con altri	3,9%	10,1%
Totale	100,0%	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=3.469

Le coppie con figli rientrano comunque tra le categorie che il sistema di selezione adottato nel caso del RMI ha cercato di favorire. Se fosse stato applicato tale sistema selettivo i beneficiari del RdC sarebbero stati costituiti prevalentemente (57,5% dei casi) da nuclei con 3 o più figli (tab.20), con una conseguente maggiore presenza di famiglie numerose: se nel caso del RdC solo il 23,5% dei beneficiari è costituito da nuclei numerosi, nel caso dell'applicazione del meccanismo a quote e punteggi la percentuale avrebbe raggiunto un valore pari al 71% (tab.21).

**Tabella 20: Numero di figli**

	Sistema selettivo RMI	Sistema selettivo RdC
nessun figlio	7,2%	31,0%
1 figlio	19,0%	20,6%
2 figli	16,3%	27,4%
3 o più figli	57,5%	21,00%
Totale	100,0%	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=3.469

**Tabella 21: Famiglia numerosa**

	Sistema selettivo RMI	Sistema selettivo RdC
no	29,0%	76,5%
si	71,0%	23,5%
Totale	100,0%	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=3.469

Per quel che concerne la condizione lavorativa del capofamiglia, abbiamo visto in precedenza che il meccanismo selettivo del RMI prevedeva un punteggio diversificato a seconda di come si incrociavano le variabili “tipologia di componente del nucleo familiare”, “età” e “condizione rispetto al mercato del lavoro”.

Questo non ha sostanzialmente determinato grandi cambiamenti nella composizione della graduatoria dei beneficiari, almeno non dal punto di vista della posizione lavorativa (tab.22). Qualche leggero cambiamento si è registrato solo per quel che attiene la percentuale di occupati, di disoccupati e di casalinghe: sembrerebbe crescere lievemente la percentuale di inclusi appartenenti alla prima e all’ultima categoria e decrescere il numero di disoccupati e di richiedenti in cerca di prima occupazione nella nuova graduatoria.

**Tabella 22: Condizione lavorativa del richiedente**

	Sistema selettivo RMI	Sistema selettivo RdC
Occupato	5,9%	0,2%
In cerca di prima occupazione	3,9%	5,7%
Disoccupato	79,1%	84,8%
Studente	0,1%	0,1%
Casalinga	6,1%	5,8%
Ritirato dal lavoro	0,5%	0,1%
Inabile al lavoro	0,6%	0,6%
Altro	3,7%	2,7%
Totale	100,0%	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=3.469; mancanti sistema selettivo RMI=2,0%; mancanti Sistema selettivo RdC=3,8%

Per quanto riguarda il numero di occupati all'interno del nucleo familiare, il sistema selettivo RMI abbassa la quota di nuclei beneficiari con nessun componente occupato, aumentando lievemente (circa 15 punti percentuali) la quota dei nuclei beneficiari con un unico membro occupato (tab.23).

Un risultato simile non desta preoccupazione principalmente per due motivi:

1. La condizione occupazionale, così come il reddito, è anche essa una condizione la cui certificazione può essere facilmente aggirabile. In un contesto, come quello napoletano, dove largamente diffuse sono le situazioni lavorative sommerse si può garantire sull'autenticità delle dichiarazioni delle condizioni lavorative regolari, ma non sulle dichiarazioni delle condizioni di disoccupazione;
2. abbiamo visto già nella sezione di presentazione dei punteggi che in talune situazioni il meccanismo selettivo del RMI tendeva ad avvantaggiare in quanto a punteggio la condizione di alcuni membri occupati, il che ha potuto influire sulla composizione della graduatoria.

**Tabella 23: Numero di occupati**

	Sistema selettivo RMI	Sistema selettivo RdC
nessuno	83,6%	99,3%
1	15,9%	0,6%
2	0,4%	0,1%
Totale	100,0%	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

## 5. UN CONFRONTO: LA POPOLAZIONE DEGLI ESCLUSI

Per poter giudicare significativi i risultati ottenuti con il sistema selettivo basato sul meccanismo delle quote e dei punteggi non occorre solo far riferimento alla popolazione dei “nuovi” beneficiari, ma è necessario anche tracciare un profilo della popolazione degli esclusi.

Premesso che l’esclusione dipende anche da un’esigenza di gestione di risorse limitate<sup>73</sup>, cerchiamo di analizzare le differenze che intercorrono tra gli ipotetici esclusi e gli esclusi reali.

Quelli che potrebbero essere definiti errori di inclusione o “falsi negativi” del Reddito di Cittadinanza - sulla base dell’applicazione del sistema RMI – rappresentano il 9,68 % dei casi (tab. 24): questa è la consistenza dei nuclei beneficiari della prima annualità del Reddito di Cittadinanza in Campania che con l’applicazione del meccanismo a punteggio risultano esclusi.

Naturalmente la definizione dei “falsi negativi” così come anche la definizione degli errori di esclusione comporta il disporre di un termine di paragone che nel nostro caso è rappresentato dal meccanismo selettivo alternativo proposto. Non bisogna inoltre tralasciare il fatto che in un contesto come quello napoletano dove l’incidenza della povertà raggiunge livelli elevatissimi rispetto alla media nazionale<sup>74</sup>, parlare di “falsi positivi” e di “falsi negativi” risulta eccessivo se si

<sup>73</sup> Una selezione si rende necessaria non solo per stabilire chi detenga i criteri o meno, ma soprattutto per l’impossibilità di adottare un sistema che sia realmente universalistico.

<sup>74</sup> L’ISTAT non ha rilevato cambiamenti significativi nell’incidenza della povertà nazionale che nel 2006 era pari all’11,1% così come era stato già rilevato nel 2002. La situazione campana, invece, ha registrato sensibili aumenti passando da un’incidenza del 23,5% del 2002 ad un valore



pensa che su un universo così vasto di domande pervenute solo un numero esiguo ha avuto la possibilità di rientrare nel beneficio. Come già esplicitato in precedenza, inoltre, data la particolarità del caso ivi non mi sono posta il problema di selezionare i poveri e di differenziarli dai non poveri, ma si è operato esclusivamente un tentativo di selezionare i più poveri in una popolazione costituita maggiormente da poveri. Occorre dunque considerare con le adeguate riserve i dati che verranno successivamente presentati e che concernono gli errori di selezione, considerando che il concetto di “falso positivo” o di “falso negativo” assume qui una condizione di relatività: un errore di inclusione o di esclusione è considerato qui un falso non perché non povero, ma perché meno povero rispetto a chi occupa una posizione in graduatoria più alta in una selezione necessaria per la gestione di risorse purtroppo scarse.

**Tabella 24: Beneficiari reali del RdC  
che risultano esclusi con l'applicazione  
del sistema selettivo RMI**

si	9,68%
no	90,32%
<b>Totale</b>	<b>100,00%</b>

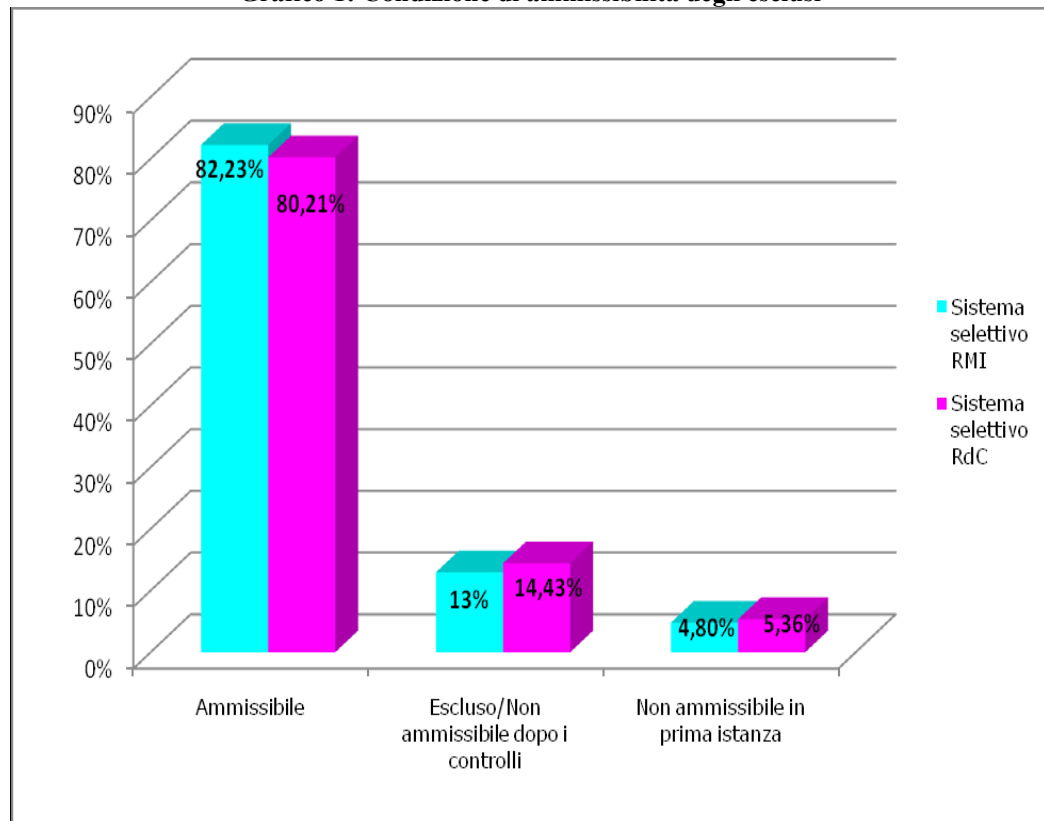
**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

Per quanto concerne la condizione degli esclusi (grafico 1), non sorprende che la maggior parte di essi sia in una condizione di ammissibilità (82,23%) così come avveniva anche nel caso del RdC (80,21%).

---

del 27% nel 2006, valori entrambi di gran lunga superiori alla media nazionale.

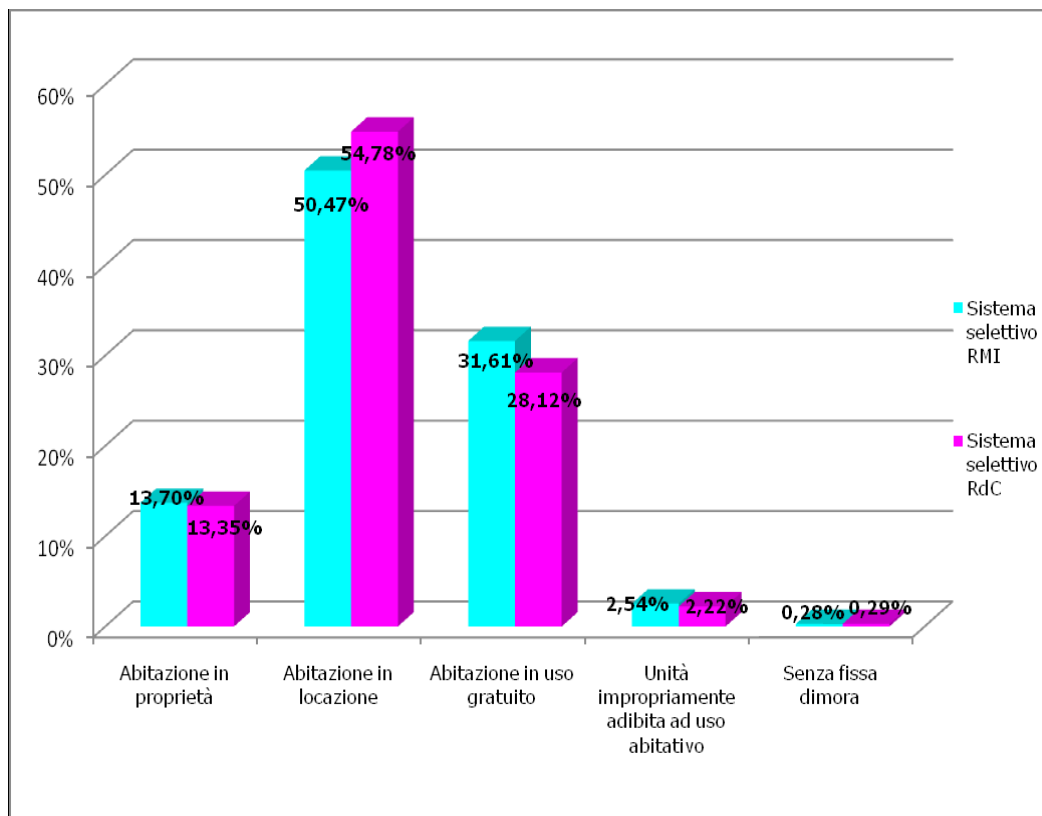
**Grafico 1: Condizione di ammissibilità degli esclusi**



**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

Per quel che attiene l'intera popolazione degli esclusi (ammissibili e non) non si registrano sensibili cambiamenti di composizione tra l'applicazione dell'uno o dell'altro sistema selettivo (grafico 2). I cambiamenti più significativi riguardano l'esclusione di un minor numero di nuclei con abitazione in locazione (50,47% rispetto ai 54,78% dei nuclei esclusi dalla L.R. 2/2004), conseguenza questa del meccanismo a punteggio che volutamente ha avvantaggiato i nuclei affittuari.

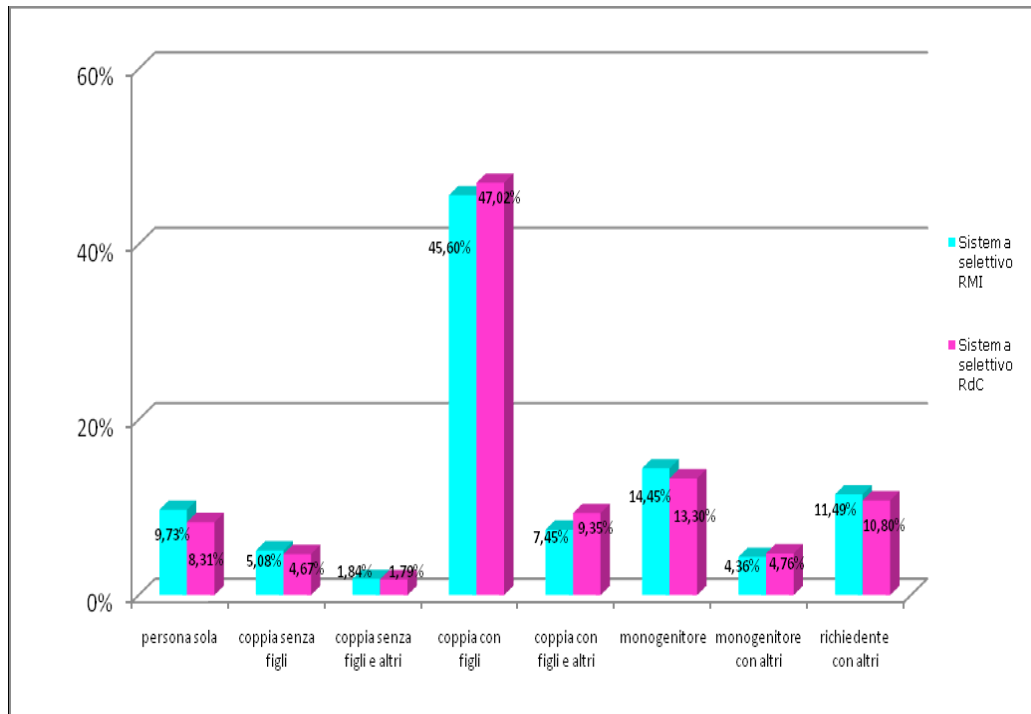
**Grafico 2: Condizione abitativa degli esclusi**



**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

Anche per quel che riguarda la tipologia familiare il sistema selettivo del RMI sembra non produrre grandi cambiamenti (grafico 3): una quota leggermente meno consistente (con una differenza di soli 2 punti percentuali circa) di esclusi è costituita dalle coppie con figli e dalle coppie con figli e altri membri. In assoluto le coppie con figli sono in totale le più escluse in termini percentuali semplicemente perché tale tipologia di famiglia è sovra-rappresentata nella popolazione totale delle domande rispetto alle altre tipologie familiari.

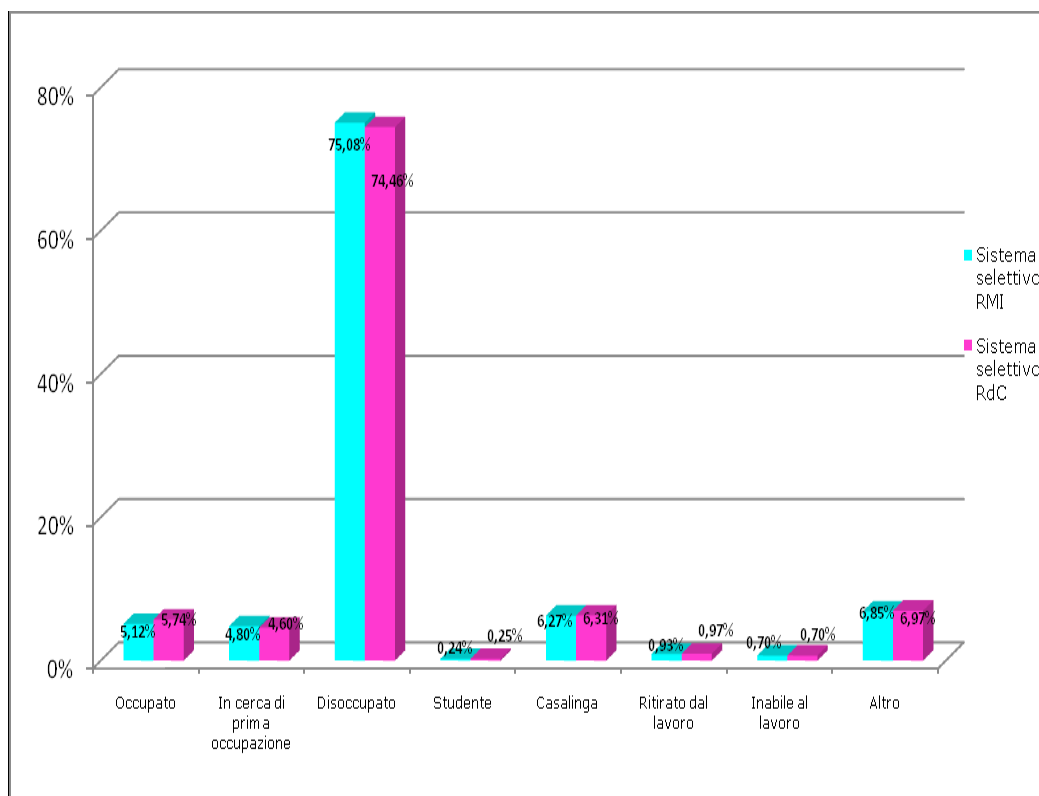
**Grafico 3: Tipologia di famiglia degli esclusi**



**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

Sostanzialmente la composizione degli esclusi resta stabile anche per quel che riguarda la condizione lavorativa del richiedente (grafico 4): i cambiamenti non sono molto sensibili e lì dove si registrano delle modifiche esse non raggiungono in nessun caso un punto percentuale.

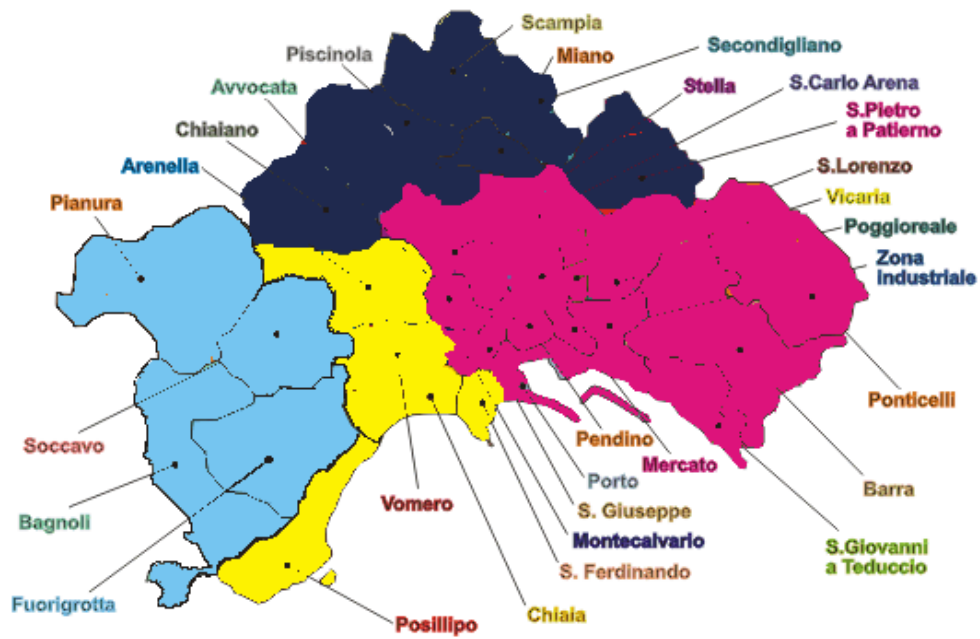
**Grafico 4: Condizione lavorativa del richiedente dei nuclei familiari esclusi**



**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

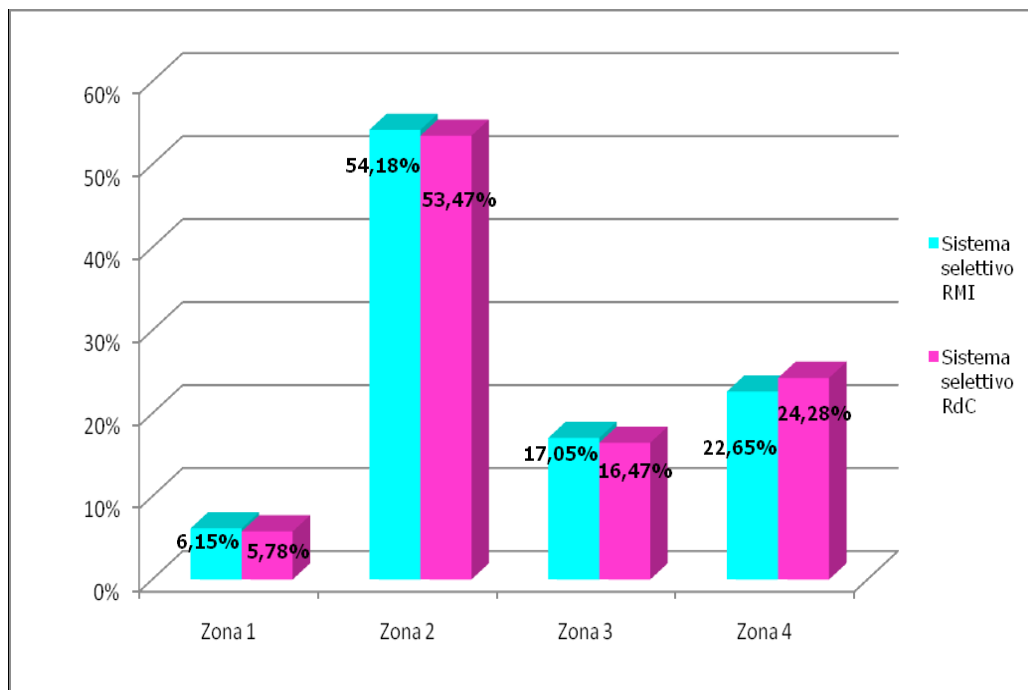
Qualche cambiamento più consistente rispetto alle variabili precedentemente prese in considerazione si registra nel caso della distribuzione residenziale dei nuclei esclusi (grafico 5): un numero maggiore di essi si colloca nei quartieri a minor rischio di povertà (zona 1), nel centro storico e nella periferia di Napoli (zona 2), mentre diminuisce il numero di esclusi residenti nelle zone a maggiore rischio di povertà (zona 4) che nel caso dei reali esclusi (ammissibili e non ammissibili) rappresentano il 24,28% dei casi, mentre calano a 22,65% nel caso dell'applicazione del sistema selettivo a punteggio.

Figura 3: Mappa delle zone di Napoli



- Zona 1: San Ferdinando, Chiaia, Posillipo, Vomero, Arenella
- Zona 2: S. Giuseppe, Montecalvario, Avvocata, Mercato, Pendino, Porto, Stella, S. Carlo, Vicaria, S. Lorenzo, Poggioreale, Ponticelli, Barra, S. Giovanni a Teduccio
- Zona 3: Soccavo, Pianura, Bagnoli, Fuorigrotta
- Zona 4: Chiaiano, Piscinola, Marianella, Scampia, Miano, Secondigliano, San Pietro

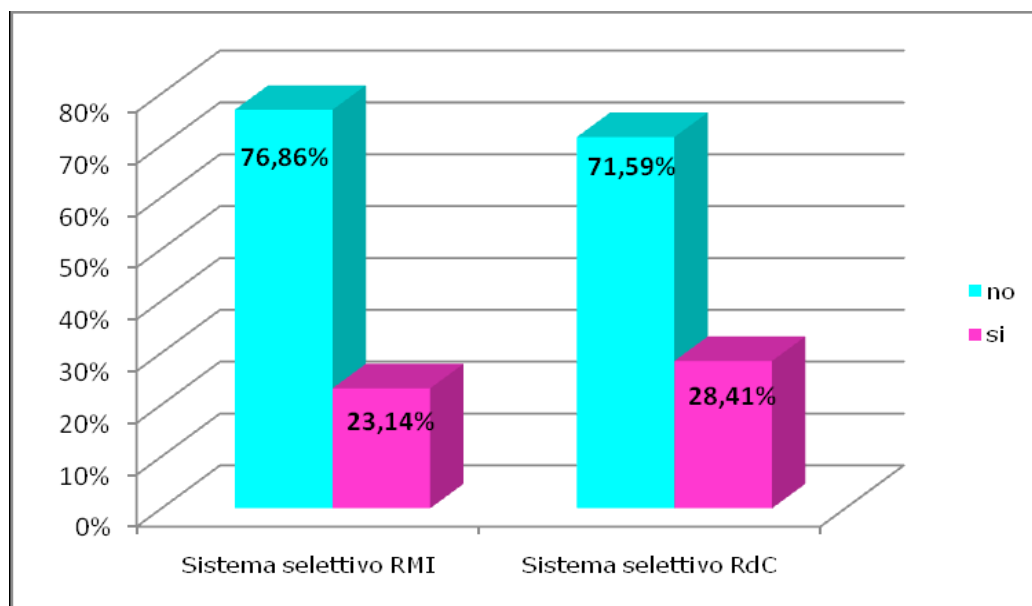
**Grafico 5: Zona di residenza degli esclusi\***



**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297 \*Per la legenda delle zone cfr figura 3, p.130.

I nuclei numerosi rappresentano il 23,14% dei nuclei esclusi dal sistema selettivo RMI contro il 28,41% dei nuclei che rientrano nei reali esclusi dal beneficio del Reddito di Cittadinanza. Tale quota, pur non essendo eccessivamente consistente, assume valore se si pensa che la differenza di cinque punti percentuali circa rappresenta in tal caso 1.649 casi su un totale di 31.297 esclusi.

**Grafico 6: Presenza di famiglie numerose tra gli esclusi**

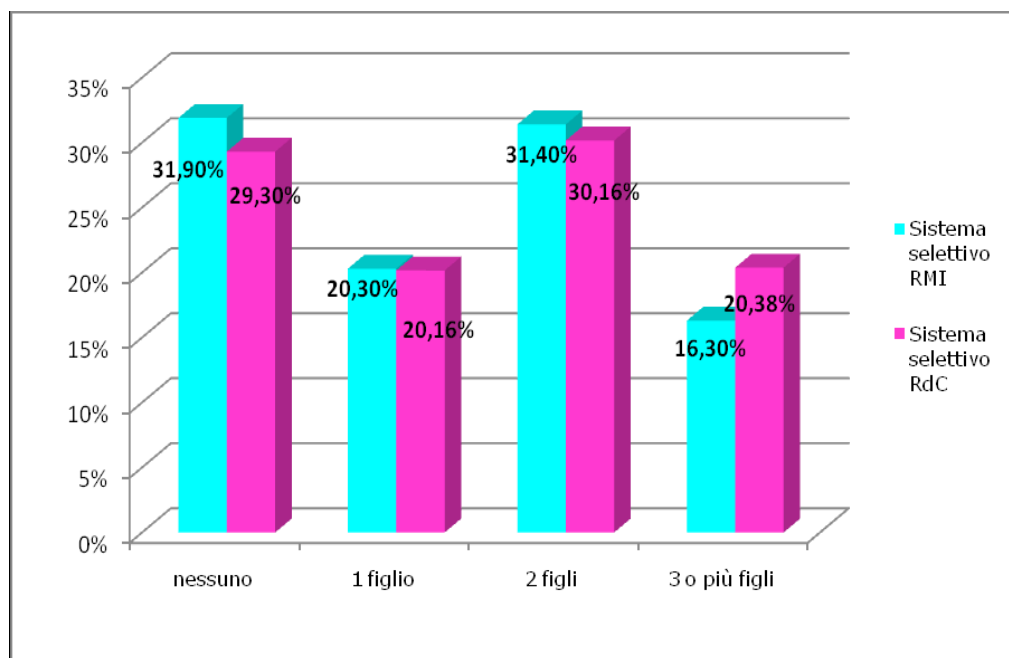


**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

Il cambiamento maggiormente significativo introdotto dal meccanismo selettivo a quote e punteggio nella composizione degli esclusi attiene la presenza di nuclei con 3 o più figli per i quali si registra un consistente calo (grafico 7): se essi rappresentano il 20,38% della distribuzione degli esclusi dal Reddito di Cittadinanza, nel caso dell'applicazione del sistema selettivo RMI raggiungono una percentuale pari al 16,30%.



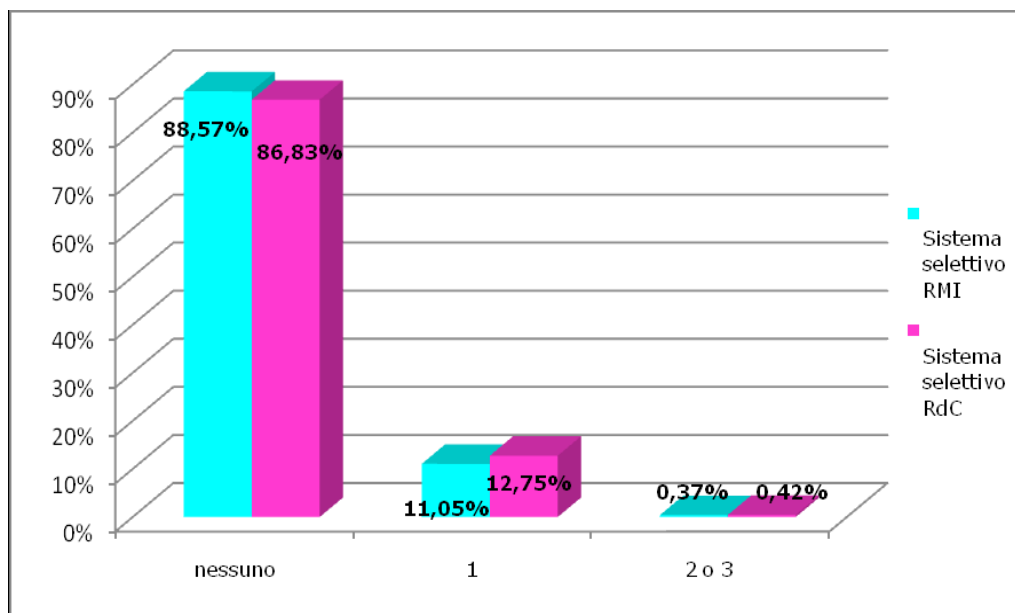
**Grafico 7: Numero di figli**



Fonte: Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

Nel caso della distribuzione del numero di occupati all'interno del nucleo familiare (grafico 8) ritroviamo le stesse difficoltà già riscontrate nel caso della condizione occupazionale del richiedente: c'è una maggiore esclusione (quasi due punti percentuali rispetto alla distribuzione degli esclusi del Reddito di Cittadinanza) dei nuclei che non hanno alcun membro occupato, percentuale che si riversa - di conseguenza - su una diminuzione dei nuclei con un unico membro occupato, mentre resta sostanzialmente stabile la distribuzione dei nuclei con 2 o più membri occupati.

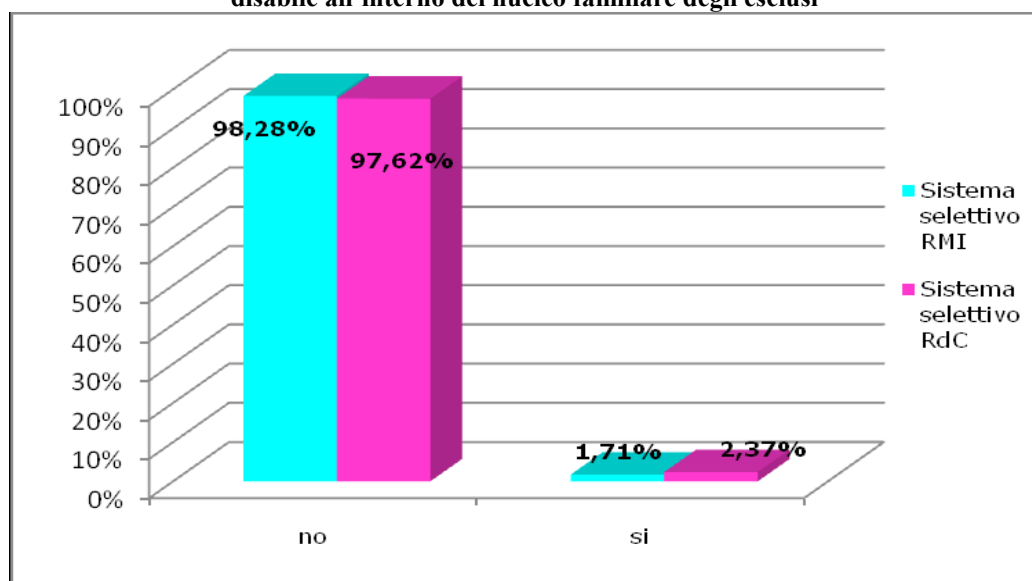
**Grafico 8: Numero di occupati all'interno del nucleo familiare degli esclusi**



**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

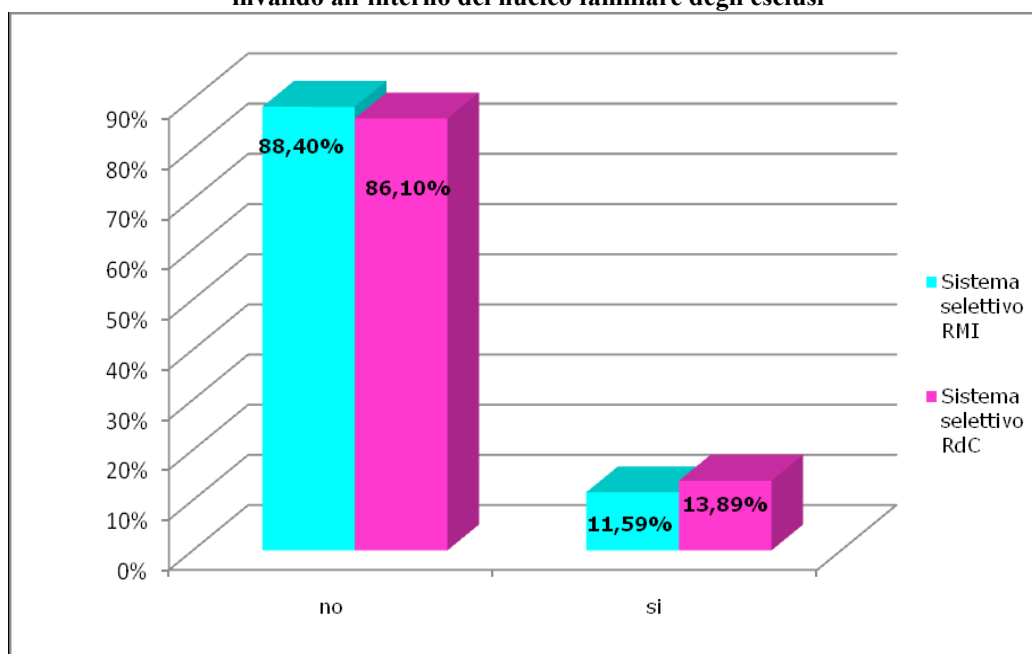
Nella maggior parte dei casi, come si evince dai dati di seguito riportati (grafico 9 e 10), gli esclusi sono in assoluto costituiti da nuclei in cui non vi è la presenza di componenti disabili e/o invalidi. Volendo scendere nel dettaglio, il sistema selettivo RMI riduce il numero di nuclei esclusi aventi almeno un membro disabile (si passa dal 2,37% all'1,71%) e riduce anche di circa due punti percentuali (in totale 718 nuclei) l'entità dei nuclei con almeno un componente invalido tra gli esclusi.

**Grafico 9: Presenza di almeno un componente  
disabile all'interno del nucleo familiare degli esclusi**



Fonte: Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

**Grafico 10: Presenza di almeno un componente  
invalido all'interno del nucleo familiare degli esclusi**



Fonte: Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=31.297

## 6. ERRORI DI SELEZIONE: I FALSI POSITIVI E I FALSI NEGATIVI

Per quanto concerne il profilo degli errori di esclusione prodotti dall'utilizzo dell'ISEE e del reddito stimato come indicatori di selezione, si può notare dai dati presentati in tabella 25 che la maggior parte degli esclusi (79,1%) che sarebbero rientrati nel beneficio se fosse stato utilizzato il sistema selettivo a punteggio risultano in condizione di ammissibilità.

In totale gli errori di inclusione individuati sono costituiti da 3.030 nuclei, mentre gli errori di esclusione sono in totale 3.249 nuclei.

**Tabella 25: Stato di ammissibilità dei falsi negativi**

Ammissibile	79,1%
Escluso/Non ammissibile dopo i controlli	15,1%
Non ammissibile in prima istanza	5,8%
Totale	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia-n=3.249; Mancanti=6,7%

Relativamente alla condizione abitativa (tab.26), i nuclei che rientrano nella categoria dei falsi positivi sono costituiti per lo più da nuclei in abitazione concessa ad uso gratuito (48,8%), mentre per la categoria dei falsi negativi risulta maggiormente numerosa la percentuale di nuclei in locazione (81% circa). Questo risultato risulta abbastanza prevedibile se si considera il fatto che il meccanismo a punteggio è stato orientato proprio a superare il limite del sistema selettivo del RdC che, in particolare con l'applicazione della formula del reddito stimato, tendeva a favorire - come abbiamo visto - i nuclei con minori spese abitative.

**Tabella 26: Condizione abitativa degli errori di inclusione  
e degli errori di esclusione**

	FALSI POSITIVI	FALSI NEGATIVI
Abitazione in proprietà	6,4%	2,6%
Abitazione in locazione	37,0%	81,1%
Abitazione in uso gratuito	48,8%	11,8%
Unità impropriamente adibita ad uso abitativo	6,4%	2,9%
Senza fissa dimora	1,5%	1,6%
Totale	100,0%	100,0%
	(3.030)	(3.249)
Mancanti	1,8%	7%

Fonte: Elaborazione dati Sviluppo Italia

Come si evince dalla tabella 27 sia gli errori di inclusione che gli errori di esclusione sono prevalentemente costituiti da coppie con figli (rispettivamente nel 45,3% e nel 79,6% dei casi). Tale dato non appare particolarmente sorprendente se si pensa che tale tipologia familiare ha rappresentato in assoluto la categoria più presente tra i richiedenti del RdC. L'inclusione in graduatoria delle coppie con figli è stata peraltro "tutelata", prevedendo una quota di immissione privilegiata per le coppie con figli.

**Tabella 27: Tipologia di famiglia degli errori di inclusione  
e degli errori di esclusione**

	FALSI POSITIVI	FALSI NEGATIVI
persona sola	16,5%	1,8%
coppia senza figli	5,2%	0,4%
coppia con figli	45,3%	79,6%
monogenitore	21,9%	14,2%
richiedente con altri	10,9%	3,8%
Totale	100,0%	100,0%
	(3.029)	(3.249)
Mancanti	0,0%	6,7%

Fonte: Elaborazione dati Sviluppo Italia

Anche la tabella relativa alle distribuzioni di frequenza della zona di residenza dei falsi (tab. 28) mostra dei risultati che derivano dalla esplicita volontà di favorire i

nuclei residenti in determinati quartieri e che il meccanismo a punteggio ha effettivamente realizzato: nei falsi negativi rientrano un numero elevato di nuclei residenti nel centro storico e nei quartieri periferici (58,2%) e residenti nei quartieri a maggiore rischio di povertà (39,8%). Il fatto che simili percentuali siano riscontrabili anche nei falsi positivi per le stesse zone di residenza ha origine probabilmente nell'interferenza di altre variabili che concorrono alla formulazione della graduatoria.

**Tabella 28: Zona di residenza degli errori di inclusione e degli errori di esclusione**

	FALSI POSITIVI	FALSI NEGATIVI
San Ferdinando, Chiaia, Posillipo, Vomero, Arenella	5,1%	1,6%
S.Giuseppe, Montecalvario, Avvocata, Mercato, Pendino, Porto, Stella, S. Carlo, Vicaria, S. Lorenzo, Poggioreale, Ponticelli, Barra, S. Giovanni	58,2%	50,9%
Soccavo, Pianura, Bagnoli, Fuorigrotta	13,5%	7,7%
Chiaiano, Piscinola, Marianella, Scampia, Miano, Secondigliano, San Pietro	23,3%	39,8%
Totale	100,0%	100,0%
	(3.030)	(3.249)
Mancanti	10,8%	6,8%

Fonte: Elaborazione dati Sviluppo Italia

Ben poco significative sono le condizioni di disabilità (tab.29) e di invalidità dei falsi in totale: non si può dire che vi siano quote consistenti se non nel caso dei falsi negativi invalidi, che rappresentano il 32% circa dei falsi negativi totali (tab.30).

**Tabella 29: Presenza di almeno un componente disabile all'interno del nucleo familiare degli errori di inclusione e degli errori di esclusione**

	FALSI POSITIVI	FALSI NEGATIVI
no	98,7%	92,0%
si	1,1%	8,0%
Totale	100,0%	100,0%
	(3.030)	(3.249)
Mancanti	0,2%	6,8%

Fonte: Elaborazione dati Sviluppo Italia

**Tabella 30: Presenza di almeno un componente invalido all'interno del nucleo familiare**

	FALSI POSITIVI	FALSI NEGATIVI
no	91,7%	68,1%
si	8,2%	31,9%
Totale	100,0%	100,0%
	(3.030)	(3.249)
Mancanti	0,2%	6,8%

Fonte: Elaborazione dati Sviluppo Italia

Stando a quanto emerge dai dati relativi al numero di figli (tab.31), la maggior parte dei nuclei individuati come errori di inclusione non ha alcun figlio a carico. Il dato ancor più significativo è quello che concerne il numero di figli dei nuclei appartenenti ai falsi negativi: nel 57,7% dei casi essi avrebbero 3 o più figli. Questo dato insieme a quello inerente la condizione abitativa è uno dei dati più significativi che sono stati ottenuti nell'individuazione dei falsi.

**Tabella 31: Numero di figli**

	FALSI POSITIVI	FALSI NEGATIVI
nessuno	34,1%	6,8%
1 figlio	20,5%	18,6%
2 figli	29,5%	16,9%
3 o più figli	15,9%	57,7%
Totale	100,0%	100,0%
	(3.030)	(3.249)
Mancanti	0,0%	6,7%

Fonte: Elaborazione dati Sviluppo Italia

Molto interessante è analizzare la composizione dei falsi negativi in termini di

numerosità del nucleo familiare (tab.32): circa il 72% di essi è rappresentato da una famiglia numerosa, mentre l'82% circa dei falsi positivi non rientra tra le famiglie numerose. Questo dato acquista significato se considerato alla luce dei dati ISTAT, i quali mostrano che le famiglie numerose sono quelle esposte a maggior rischio di povertà. Se le stime nazionali del 2006 affermano che il rischio di povertà colpisce il 26,2% delle famiglie numerose, nel meridione la situazione è ben più drammatica e riguarda il 39,2% di tali tipologie di nuclei familiari.

**Tabella 32: Famiglia numerosa**

	FALSI POSITIVI	FALSI NEGATIVI
no	82,5%	28,0%
si	17,5%	71,9%
Totale	100,0%	100,0%
	(3.030)	(3.249)
Mancan ti	0,00%	0,10%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia

A giudicare dai dati contenuti nella tabella 33, la condizione lavorativa del capofamiglia dei nuclei è nella maggior parte dei casi una condizione di disoccupazione, sia per quel che concerne i falsi positivi che per quanto riguarda i falsi negativi.



**Tabella 33: Condizione lavorativa del capofamiglia**

	FALSI POSITIVI	FALSI NEGATIVI
Occupato	0,3%	6,7%
In cerca di prima occupazione	5,9%	3,8%
Disoccupato	84,2%	77,7%
Studente	0,1%	0,1%
Casalinga	6,1%	6,4%
Ritirato dal lavoro	0,1%	0,6%
Inabile al lavoro	0,5%	0,5%
Altro	2,8%	4,1%
Totale	100,0%	100,0%
	(3.030)	(3.249)
Mancanti	2,8%	8,5%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia

Non risultano particolarmente significativi i dati inerenti il numero degli occupati nei nuclei appartenenti ai falsi. In entrambi i casi, infatti, la maggior parte dei nuclei non presenta alcun membro occupato (tab.34).

**Tabella 34: Numero di occupati all'interno del nucleo familiare dei falsi positivi e dei falsi negativi**

	FALSI POSITIVI	FALSI NEGATIVI
nessuno	99,3%	81,3%
1	0,7%	18,2%
2	0,1%	0,5%
3	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%
	(3.030)	(3.249)
Mancanti	0,0%	6,7%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia

## 7. REDDITO DI CITTADINANZA: QUALI ALTRI POSSIBILI CORRETTIVI?

Il sistema selettivo proposto in questo capitolo come alternativa a quello utilizzato dalla legge regionale 2/2004 è solo una delle possibili soluzioni che propongo per l'intervento campano.

Il nostro contesto nazionale non offre grandi spunti in tema di sistemi di individuazione del *target* dei beneficiari, soprattutto perché si è ancora lontani dal consolidamento di uno schema di reddito minimo, nonostante le direttive europee abbiano individuato il 2010<sup>75</sup> come termine per il raggiungimento degli obiettivi in tema di lotta alla povertà.

Tra le poche iniziative regionali sperimentate in tal senso ritroviamo la Cittadinanza Solidale<sup>76</sup> in Basilicata che, più che per l'intero impianto selettivo, merita di essere citata come uno dei rari casi in cui per il computo del reddito è stata adottata una variante della scala di equivalenza tradizionalmente utilizzata dall'ISTAT.

La scala di equivalenza solitamente prevede degli incrementi per i nuclei familiari con membri disabili e/o invalidi e per i membri monogenitoriali, ma non considera le situazioni di disagio.

Il programma di lotta alla povertà lucana ha invece per la prima volta previsto l'adozione di alcuni incrementi per i nuclei in situazioni croniche di disagio quali tossicodipendenza, alcolismo e detenzione: tali incrementi consentono di “ponderare” il calcolo del reddito tenendo conto di tali condizioni, attribuendo al componente familiare interessato dal problema un “peso” economico maggiore rispetto ad uno in condizioni di normalità.

Naturalmente una simile variazione nel caso del RdC non avrebbe aiutato a

<sup>75</sup> Il 2010 è stato designato dalla Commissione Europea come l'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Nel marzo del 2000 il Consiglio Europeo di Lisbona ha introdotto innovazioni in tema di economia, occupazione e politiche sociali per incentivare i Paesi Membri ad impegnarsi ad avviare azioni mirate per sradicare la povertà entro il decennio.

<sup>76</sup> Il programma, avviato in via sperimentale nel 2006 con durata biennale, si basa anch'esso, come l'esperienza campana, su due indicatori: l'Ise e il reddito stimato. Per approfondimenti cfr Gambino A., 2006, *Le iniziative regionali dopo il Reddito minimo*, contenuto in Prospettive Sociali e Sanitarie, pp 27. Il successo della sperimentazione lucana risiederebbe nell'istituzione di appositi comitati locali di garanzia sociale per l'esame delle domande ammissibili, ma vi è da dire che ha dalla sua parte anche i numeri e lo stato delle condizioni di povertà che non sono sicuramente paragonabili ai numeri e alla criticità delle condizioni presenti in Campania.

produrre risultati significativi in termini di composizione della graduatoria, né se introdotto nella formula utilizzata - dove abbiamo visto che il problema risiede nella linearità del rapporto tra reddito e consumo - né per il calcolo dell'ISEE.

Volendo dunque volgere uno sguardo altrove, è all'interno del panorama internazionale delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale che riusciamo a rintracciare l'adozione di sistemi di inclusione assolutamente innovativi.

Da diversi anni la Banca Mondiale è impegnata nel finanziamento di alcuni programmi di intervento sociale sperimentati in Honduras, Brasile, Messico e in altri paesi dell'America Latina. Uno degli obiettivi dei *Conditional Cash Transfer Programs* – è così che essi vengono designati - è di incoraggiare i nuclei poveri ad investire sul capitale umano dei propri figli. L'implementazione di tali programmi ha richiesto la messa in campo di ingenti risorse economiche e organizzative e per le operazioni di selezione del *targeting* sono stati volontariamente individuati degli indicatori non solo capaci di fornire una buona definizione operativa del concetto di esclusione sociale, ma anche difficilmente “manipolabili” da parte degli aspiranti beneficiari. Quest'ultima caratteristica, congiunta alla similarità del *target* cui l'iniziativa si riferisce, ha fornito la spinta ad indagare meglio quali siano state le metodologie adottate per verificarne la compatibilità con il Reddito di Cittadinanza Campano.

Tale sezione del lavoro si propone pertanto di descrivere il complesso meccanismo selettivo che è stato utilizzato nel caso specifico del programma PROGRESA (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*).

Purtroppo l'indisponibilità dei dati necessari per l'applicazione di esso all'intera popolazione dei richiedenti il RdC non ne ha permesso la realizzazione sul piano empirico, obiettivo che permane comunque tra le linee di ricerca future che ci si propone di sviluppare.

Nello specifico una tale scelta è stata dettata dal fatto che le rilevazioni effettuate nel corso della seconda annualità del Reddito di Cittadinanza ci avrebbero permesso di applicare il procedimento di selezione del *target* utilizzato nel *Progres*a ai soli beneficiari reali del RdC, escludendo a priori tanto gli ammissibili

quanto i non ammissibili: questo avrebbe permesso di analizzare gli slittamenti di graduatoria ma avrebbe precluso – per ovvie ragioni – la possibilità di individuare sia i “falsi positivi” sia i “falsi negativi”.

Per le ipotesi che sottostanno a questo lavoro di ricerca e per gli obiettivi che esso si propone, un risultato simile non avrebbe prodotto esiti significativi.

Di seguito si procederà pertanto ad una breve descrizione del *Progres*a e ne verrà presentata la struttura selettiva, proponendo le varianti necessarie affinché un sistema simile possa essere applicato al contesto campano.

## 7.1 Il *PROGRESA*

### 7.1.1 *Gli obiettivi del programma*

Il *Progres*a riconosce i diritti sociali che stabilisce la Costituzione e rientra nel quadro più ampio della Legge Generale di Sviluppo Sociale (*Ley General de Desarrollo Social*). Denominato in passato *Oportunidades*, esso si propone di migliorare il livello di istruzione e benessere della popolazione messicana, ridurre le disuguaglianze in termini di opportunità, ampliare la capacità di risposta del governo a rafforzare la fiducia nelle istituzioni.

Implementato nel 1997 in seguito al forte incremento del tasso di povertà registratosi dopo la crisi economica del 1995, l'intervento contava tra i beneficiari 2,6 milioni di famiglie alla fine del 1999, l'equivalente del 40% di tutte le famiglie delle comunità rurali messicane.

Attivo in 31 di 32 stati, in 50.000 località e in 2.000 municipalità, esso ha visto un impiego di risorse pari a 777 milioni di dollari, equivalenti allo 0,2 per cento del prodotto interno lordo dell'intero Messico. Nel 2007 i nuclei beneficiari hanno raggiunto quota 5 milioni circa.

A partire dal 2002 il Governo Federale messicano ha introdotto delle modifiche al programma, amplificandone le azioni di intervento coordinato nel campo dell'educazione, della salute dell'alimentazione e dei diritti sociali. L'ipotesi di sfondo del programma è che nelle famiglie in condizioni di povertà estrema le

capacità individuali rappresentano una grande risorsa, in quanto in esse risiede la possibilità di ottenere nuove e maggiori opportunità di uscire dalle situazioni di disagio.

Gli obiettivi specifici esplicitati nella normativa ufficiale<sup>77</sup> del Progreso possono essere così sintetizzati:

1. Migliorare l'istruzione, la salute e la nutrizione delle famiglie in condizioni di povertà estrema, mediante l'accesso a servizi in materia di istruzione, salute, prodotti alimentari e mediante la fornitura di sostegno monetario;
2. Integrare azioni volte a migliorare contemporaneamente l'istruzione, la salute e la nutrizione delle famiglie in condizione di povertà estrema affinché quest'ultima non interferisca con le possibilità di frequenza scolastica dei bambini e dei giovani;
3. Aiutare bambini e ragazzi a completare l'istruzione di base e l'istruzione media inferiore attraverso la fruizione di borse di studio e garantire la possibilità di proseguire verso l'istruzione superiore;
4. Assicurare la salute e la nutrizione delle madri durante le fasi di gestazione e garantire la crescita dei bambini attraverso la fornitura di integratori alimentari, la sorveglianza medica in materia di sanità e l'istituzione di unità di informazione per l'auto-cura e la sana alimentazione;
5. Promuovere la responsabilità e la partecipazione attiva dei genitori e di tutti i membri della famiglia per migliorarne l'istruzione, la salute e la nutrizione e promuovere la

---

<sup>77</sup> Per ulteriori approfondimenti si vedano *las Reglas de Operacion del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2003-2008*; in particolare *las Reglas de Operacion del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007* sez. 2.1 e 2.2, disponibili sul sito [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).

partecipazione e il sostegno dei genitori per migliorare la qualità dell'istruzione e dei servizi sanitari a beneficio dell'intera comunità.

Dalla descrizione degli obiettivi emerge che siamo chiaramente dinanzi ad un programma di intervento che in quanto a gravità delle condizioni di povertà e ad entità delle risorse spese in campo – finanziarie e non - non è sicuramente paragonabile alle esperienze del nostro contesto nazionale. Il RdC, così come anche altri interventi regionali sperimentati in Italia, hanno previsto una serie di misure di sostegno al lavoro, all'istruzione, alla formazione, ai servizi socio-sanitari, ai trasporti e alle attività culturali; ciononostante la macchina organizzativa attivata dal governo messicano sembra non avere pari nella storia degli interventi sociali sia per quel che riguarda l'ampiezza dei territori interessati, sia per quel che riguarda il coinvolgimento degli attori istituzionali. Di gran lunga differenti anche i vincoli di spesa che nel caso del RdC hanno consentito di ammettere un numero esiguo rispetto al numero totale di domande pervenute. Ad ogni modo qualsiasi numero non avrebbe potuto reggere il paragone con il caso messicano, per il semplice motivo che sia per popolazione che per dimensioni un intero Stato non può essere in alcun modo paragonato ad una qualsiasi regione italiana.

D'altra parte non è difficile individuare i punti che invece accomunano i due piani di intervento: entrambi sono perfettamente in linea con la considerazione in termini multidimensionali del fenomeno povertà ed entrambe prevedono, dunque, una serie di azioni di supporto per certi versi accomunabili che mirano anche a migliorare la qualità della vita dei nuclei beneficiari.

Vediamo ora nei dettagli com'è strutturata la strategia selettiva impiegata nel caso del *Progres*.

### 7.1.2 La selezione del target dei beneficiari

Il processo selettivo del PROGRESA si differenzia da quelli più comunemente adottati perché non prevede un'adesione a bando degli aspiranti beneficiari ma piuttosto coinvolge una serie di amministratori e di istituzioni locali che seguono nel dettaglio le azioni di individuazione del target ricorrendo anche ai dati censuari.

Nello specifico le fasi che hanno condotto ad un'accurata identificazione dei nuclei sono:

#### a. L'individuazione delle aree territoriali

La prima fase del programma ha previsto che venissero individuate le aree territoriali in cui la povertà risultava più largamente diffusa e in cui fossero però già presenti le infrastrutture (soprattutto ospedali e scuole) al fine di poter realizzare senza troppe complicazioni le misure di accompagnamento.

Per ridurre il rischio di inserire in graduatoria nuclei non meritevoli si è proceduto secondo un meccanismo inverso attraverso il quale non sono stati gli individui a proporsi alle istituzioni, ma sono state queste ultime ad individuare i meritevoli dell'intervento.

La selezione delle località rurali ed urbane da includere nel programma è stata realizzata facendo riferimento al valore assunto da un indice di marginalità<sup>78</sup> calcolato dal CONAPO (*Consejo Nacional de Población*) sulla base delle statistiche messe a disposizione dall'INEGI (*Instituto Nacional de Estadística Y Geografía*) per le AGEB (aree geostatistiche di base) individuate, cercando di selezionare quelle con i tassi di povertà estrema più elevati. Una volta selezionate le località si sono rilevate le condizioni di accessibilità e le possibilità di utenza dei servizi sanitari ed educativi presenti sui territori individuati al fine di stabilire come operare al meglio sui tre componenti del programma (Educazione, Salute e

<sup>78</sup> Gli indicatori che concorrono alla costruzione dell'indice sono nello specifico il tasso di analfabetismo degli adulti, la percentuale delle dimore prive di fornitura idrica, la percentuale delle dimore prive di sistemi di drenaggio, la percentuale di dimore prive della fornitura elettrica, il tasso di affollamento medio abitativo per dimora (calcolato sulla base del numero di occupanti per stanza), la percentuale di abitazioni prive di pavimentazione, il tasso di occupazione nel settore primario.

Alimentazione).

- b. La costruzione della graduatoria dei beneficiari mediante analisi discriminante.

Per l'identificazione delle famiglie beneficiarie il *Progres*a ha previsto l'utilizzo di una metodologia basata su un criterio oggettivo, unico e omogeneo per tutto il paese che considera la condizione di residenza e la situazione socioeconomica delle famiglie. Tale impianto è stato messo a punto con l'obiettivo di garantire la totale assenza di discrezionalità nella selezione dei beneficiari da parte della pubblica amministrazione.

Le fasi di acquisizione, elaborazione, analisi e gestione delle informazioni socio-economiche delle famiglie residenti nelle aree individuate è stata totalmente gestita dall'Ufficio di coordinamento nazionale. La raccolta dei dati è avvenuta grazie alla collaborazione di numerosi ufficiali di assistenza e servizio, il cui compito è stato quello di recarsi presso i domicili dei nuclei residenti nelle aree individuate per verificare l'esistenza delle condizioni di accesso e compilare l'ENCASEH (*Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares*) un questionario messo a punto per l'occasione, in base al quale poi sono state operate le successive distinzioni tra beneficiari e non beneficiari. Nello specifico, dopo la fase di raccolta dei dati, è stata applicata un'analisi discriminante con la costruzione di un'indice di marginalità che ha consentito di compilare la graduatoria in base al valore assunto proprio dall'indice.

Le dimensioni e gli indicatori che fanno parte dell'inchiesta sono esplicitate nello schema di seguito riportato:

**Tabella 35: Struttura dell' ENCASEH messicana**

STRUTTURA DELLA FAMIGLIA

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Numero di persone ;</li><li>- Identificazione del capo famiglia;</li><li>- Caratteristiche del capo famiglia, della persona che ha più potere decisionale, della persona che rappresenta il principale percettore di reddito, di chi si occupa dei bambini quando sono malati;</li><li>- L'età e il sesso di ogni singolo membro familiare;</li></ul> |
|---|



- Relazione di ogni singolo membro con il capo famiglia
- Identificazione del padre di ogni membro della famiglia
- Identificazione della madre di ogni membro della famiglia
- Stato civile per ogni membro della famiglia di età pari o superiore ai 12 anni
- Identificazione dei coniugi o dei partner dei membri della famiglia

#### CARATTERISTICHE INDIVIDUALI

##### Alfabetizzazione:

- Numero di membri della famiglia di età pari o superiore ai 5 anni che non sanno leggere e scrivere

##### Scolarizzazione:

- Numero di membri della famiglia di età pari o superiore ai 5 anni che non hanno mai frequentato la scuola
- Più alto titolo di studio in possesso di ogni membro della famiglia di età pari o superiore ai 5 anni
- Attuale frequentazione scolastica, per ogni membro familiare di età pari o superiore ai 5 anni
- Conoscenza della lingua indigena
- Numero di individui che parlano la lingua indigena, per ogni membro di età pari o superiore ai 5 anni
- Numero di individui che non parlano spagnolo, per ogni membro di età pari o superiore ai 5 anni

##### Occupazione:

- Status occupazionale
- Status occupazionale di ogni membro della famiglia di età pari o superiore a 8 anni rispetto alle seguenti categorie: lavoratore, pensionato, disabile, disoccupato, numero di giorni di lavoro realizzati la settimana precedente la rilevazione
- Classificazione del tipo di lavoratore nelle seguenti categorie, per ogni membro della famiglia di età pari o superiore a 8 anni: dipendente, lavoratore autonomo, collaboratore familiare non retribuito, titolare di attività in proprio e lavoratore agricolo a giornata.

#### REDDITO DEL NUCLEO FAMILIARE

##### - Redditi da lavoro

- Importo del reddito derivante dal lavoro principale, per ogni membro della famiglia di età pari o superiore a 8 anni
- Importo del reddito derivante da altri lavori, per ogni membro della famiglia di età pari o superiore a 8 anni
- Reddito proveniente da altre fonti (fino ad un massimo di 2 fonti) per ogni membro della famiglia di età pari o superiore a 8 anni;
- Pensione di anzianità, altre pensioni, borse di studio, reddito proveniente da affitti.

#### BENEFICI DERIVANTI DAI PROGRAMMI DI INTERVENTO SOCIALE

- *Benefici derivanti da programmi di intervento sociale ricevuti da ciascun membro della famiglia*
- *Basic Education Grants*
- *Benefici provenienti National Indigenous Institute*
- *Programma di occupazione temporanea –PROBECAT*
- *Benefici per le zone rurali - PROCAMPO*
- *Sovvenzioni per la produzione del latte – LICONSA o CONASUPO*
- *Distribuzione di generi di prima necessità- DIF*
- *Fidelist*

#### MIGRAZIONE PERMANENTE

- Età e sesso delle persone che in passato vivevano in casa e che l'anno lasciato nei precedenti 5 anni senza farvi ritorno
- Luogo in cui la migrazione degli individui sopra menzionati è avvenuta

- Importo delle rimesse ricevute nel corso dell'anno precedente da persone che vivevano in casa e che poi l'hanno lasciata

#### MIGRAZIONE PER LAVORO TEMPORANEO

- Luogo in cui la persona si è recata a lavoro nei 12 mesi precedenti, per ogni membro della famiglia di età pari o superiore a 8 anni
- Lunghezza di temporanea assenza, per ogni membro della famiglia di età pari o superiore a 8 anni
- Importo delle rimesse ricevute da ciascun migrante per ogni membro della famiglia di età pari o superiore a 8 anni

#### SALUTE E ACCESSO AI SERVIZI DEI MEMBRI DELLA FAMIGLIA

- Copertura di sicurezza sociale
- Accesso ai servizi di sicurezza sociale, per ogni membro della famiglia di età pari o superiore a 8 anni
- Servizi per la salute
- Servizi solitamente utilizzati dai membri della famiglia
- Disabilità
- Età e numero di componenti il nucleo familiare con una delle seguenti disabilità: cecità, mutismo, sordità, mutilazione, disagio mentale, handicap con supporto di dispositivi motori.

#### CARATTERISTICHE ABITATIVE

- Composizione della dimora
- Principale materiale di pavimenti, pareti e tetti
- Numero totale di stanze della casa, numero di stanze utilizzate per dormire
- Servizi
- Disponibilità di acqua all'interno della dimora, sull'intera proprietà, disponibilità di acqua corrente nel bagno, elettricità
- Proprietà di beni domestici e di beni durevoli:  
Miscelatore, frigorifero, stufa a gas, riscaldamento a gas, radio, lettore di cassette o di cd, televisione, videoregistratore, lavatrice, ventilatore, auto, camion.

#### TERRENI E ANIMALI

- *Numero di lotti di terreno e dimensioni*
- *Uso di terreni per l'agricoltura, per il bestiame o per la produzione del legno*
- *Tipo di terreno, irrigazione, ecc*
- *Proprietà di bestiame e di animali da lavoro, numero e tipo*

### 7.1.3 Le modifiche necessarie

Sino a qui ci si è limitati a descrivere l'impianto del programma messicano, ma è necessario cercare di comprendere quali modifiche lo rendano applicabile ad un contesto più simile al nostro.

Una prima considerazione da fare concerne il *target* di soggetti cui si riferisce il *Progres*, che per certi versi si differenzia dal RdC.

In entrambi i casi si è cercato di approntare un programma di intervento rivolto ai

soggetti in condizioni di povertà estrema, sicuramente però la condizione di estrema intesa nel caso messicano non possono essere paragonabili al nostro contesto, dove per quanto possano essere diffuse e croniche non raggiungono comunque i livelli della povertà sudamericana, dove questi interventi sono pensati per intervenire nelle aree rurali in cui mancano addirittura le basilari norme igienico-sanitarie (si pensi alle *favelas*).

Altro elemento che emerge dalla descrizione del *Progres*a è che sicuramente viene dato grande peso alla fase di individuazione dei territori su cui concentrare l'intervento: l'applicazione di un simile procedimento al nostro contesto potrebbe avere valore qualora dovesse essere implementata una politica *ex novo*, ma nel caso specifico del presente lavoro, dove si sta ragionando a posteriori su una sperimentazione già avviata e dove si dispone di dati già raccolti, un simile procedimento non avrebbe luogo di esistere.

Emerge pertanto la necessità di apportare adeguate variazioni che rendano compatibile il meccanismo con il nostro contesto di riferimento, per poterne quantomeno ipotizzare una futura applicazione.

L'ipotesi più facilmente realizzabile e maggiormente coerente con gli obiettivi di ricerca che in tale sede si sono esplicitati è quella di far riferimento alla seconda fase del *Progres*a, ossia alla realizzazione di un'analisi discriminante sulla base delle informazioni rilevate dall'ENCASEH.

Anche quest'ultima dovrebbe naturalmente essere sottoposta ad una revisione per poter rendere rilevabili nel nostro contesto di riferimento alcuni *items* e affinché essi vengano tradotti in indicatori di disagio validi per il contesto napoletano. Si pensi ad esempio a tutte le età minime considerate nel caso del *Progres*a: quando si indaga la condizione lavorativa, quando si indaga lo stato civile dei componenti si fa riferimento a delle età minime che dovrebbero essere ripensate. Sarebbe opportuno, ad esempio, considerare lo stato civile non per ciascun membro di età superiore ai 12 anni, ma magari partendo dai 16 anni in poi.

Anche l'età minima considerata nel caso della situazione lavorativa risulterebbe inadeguata al caso napoletano, dove sicuramente il fenomeno del lavoro minorile è ampiamente diffuso, ma investe maggiormente fanciulli e adolescenti di età

compresa tra gli 11 e i 14 anni<sup>79</sup>.

Una dimensione che andrebbe totalmente eliminata è invece quella relativa alla conoscenza di una lingua indigena, probabilmente presente nell'*Encuesta* perché rappresenta un indicatore del radicamento delle origini tribali nella cultura familiare.

Della dimensione relativa alle caratteristiche abitative sarebbe invece opportuno ripensare i beni durevoli cui si fa riferimento nel caso messicano, magari eliminando quelli che ormai sono anche fuori da una considerazione del paniere ISTAT (videoregistratore, mangianastri) e aggiungendone di nuovi e più adeguati (computer, lettore dvd, etc.).

Una nota a parte merita la dimensione relativa ai benefici derivanti dai programmi di intervento sociale, che sono naturalmente poco calzanti al nostro caso, ma che potrebbero essere sostituiti dalle agevolazioni previste dal Comune di Napoli:

1. Agevolazioni Napolipass, che prevede il rilascio di abbonamenti "Giranapoli" a condizioni agevolate ad anziani ed invalidi in possesso di specifici requisiti;
2. Assegno sociali, che includono contributi erogati alle famiglie, assegni di maternità per madri cittadine italiane, comunitarie o extracomunitarie residenti.
3. Contributi a famiglie di detenuti e liberati dal carcere, che prevedono il sussidio bimestrale alle famiglie dei detenuti coniugati senza figli, senza figli minori o con figli maggiorenni disoccupati e iscritti al Collocamento per tutta la durata della detenzione. Le famiglie con figli minori possono ottenere a titolo gratuito l'inserimento dei figli a semiconvitto, in istituti convenzionati, o in asilo nido comunale. Ai liberati dal carcere viene dato un contributo economico una tantum.
4. Contributi pagamento tassa "smaltimento rifiuti solidi urbani", che includono i contributi a totale o parziale rimborso della somma spesa per il pagamento della Tassa sui Rifiuti Solidi Urbani.
5. Contributi lavoratori rimpatriati, che prevedono contributi per le spese di

---

<sup>79</sup>Cfr risultati dell'indagine 2005, *I lavori minorili in Italia. I casi di Milano, Roma e Napoli*, realizzata dall'IRES in collaborazione con l'osservatorio sul lavoro minorile.

prima sistemazione, rimborsi per le spese di viaggio e trasporto masserizie, traslazioni di salme di lavoratori deceduti all'estero.

6. Contributi economici, che includono i contributi previsti per cittadini in stato di grave disagio economico per contingenze straordinarie (malattia, interventi chirurgici, etc.).

Un' ultima considerazione riguarda ancora l'ultima parte dell'ENCASEH, quella relativa alla proprietà di terreni e animali che non sarebbe ad ogni modo applicabile in un'ipotetica reiterazione del meccanismo selettivo al contesto napoletano: trattandosi, infatti, di povertà rurale, il caso messicano contempla la possibilità che i nuclei dispongano di terreni e animali per produzione agricola, cosa che non riguarda il contesto urbano napoletano o che in ogni caso seppure dovesse sussistere in minima parte non assume la stessa valenza che ha nel caso messicano.

Dopo un opportuno ripensamento dello strumento d'indagine, si potrebbe proseguire operando una prima differenziazione tra ammissibili e non ammissibili realizzata - proprio come nel *Progres*a - sulla base del valore assunto dal reddito procapite per ciascun membro del nucleo di età superiore ai 15 anni. Naturalmente questo consentirebbe di favorire le famiglie il cui reddito è inferiore al costo del paniere alimentare stabilito dal COPLAMAR (*Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*); nel caso del RdC si potrebbe assumere come paniere di riferimento il paniere dei beni dell'ISTAT. Una volta eseguito questo procedimento si potrebbe proseguire applicando un'analisi discriminante ai soli dati inerenti i nuclei ammissibili: tale tecnica multivariata è stata adottata dal *Progres*a perché considera congiuntamente tutte le variabili presenti nell'ENCASEH e sintetizza tutte le informazioni in un unico parametro  $Y^{80}$ , che è quello che poi concorre alla formulazione della graduatoria. Tale procedimento consente di eliminare ogni forma di discrezionalità, presente invece in una selezione in cui le domande sono valutate dalla pubblica amministrazione.

---

<sup>80</sup> La graduatoria viene in tal caso costruita sulla base del valore assunto dall'indicatore sintetico Y. Per approfondimenti relativi al calcolo dell'indicatore si vedano *las Reglas de Operacion del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007*, sez. 6.3.2.

Perché considerare l'impianto selettivo del *Progres*a come una valida alternativa non solo all'impianto utilizzato nel caso del RdC, ma anche a quelli comunemente adottati nel nostro sistema nazionale in tema di politiche di intervento, ancorati a dimensioni insufficienti a rendere una stima adeguata delle condizioni di rischio? Le motivazioni che più di altre hanno spinto ad una simile proposta sono principalmente due:

1. In primis l'impianto selettivo del *Progres*a sembra essere pensato proprio per colmare i limiti presenti invece nel meccanismo selettivo del RdC.
2. L'elevato grado di sofisticazione statistica è un elemento pregevole che consente una selezione più raffinata, se considerato all'interno di un quadro organizzativo molto articolato.

Difficilmente si riescono a mobilitare delle risorse organizzative e finanziarie pari a quelle messe in campo nel caso del *Progres*a, che peraltro sono proporzionate alle dimensioni del territorio interessato, ma questo non impedisce che esso possa essere considerato una *best practice* da cui trarre esempio, quantomeno dal punto di vista dell'impianto selettivo.

Uno dei più grandi meriti di un simile intervento è a mio avviso quello di far rientrare con una certa coerenza una concezione multidimensionale della povertà tanto nella selezione del *target* quanto negli interventi che riguardano quest'ultimo. Tale elemento non è invece presente nel caso del RdC dove – come abbiamo visto – una considerazione multidimensionale del fenomeno si rintraccia solo sul versante delle misure di accompagnamento, ma non entra in gioco più di tanto nel meccanismo selettivo.

La possibilità di applicare un simile meccanismo selettivo rappresenta dunque anche una grande opportunità per recuperare la coerenza necessaria tra processo selettivo e azioni mirate di intervento.

## CONCLUSIONI

La domanda di ricerca che ha fatto da sfondo al percorso sin qui delineato - e a cui è riconducibile l'intero lavoro - è la seguente: "è possibile mettere a punto un sistema di inclusione nelle politiche di sostegno al reddito prescindendo dalla considerazione degli indicatori di reddito e di consumo e basandosi su altri indicatori, che permettano di stimare la condizione di esclusione sociale in maniera adeguata?".

Abbiamo visto che per rispondere a tale quesito è stato necessario prima affrontare un percorso di riflessione teorica, che dal problema della misurazione nelle scienze sociali ha condotto ad un particolare affondo sulla questione degli indicatori sociali, e poi analizzare i metodi di misurazione più comunemente impiegati per lo studio della povertà.

A chiusura di un simile lavoro sembra doveroso restituire al lettore un'idea complessiva delle problematiche sorte e affrontate nel corso della ricerca e, dunque, soffermarsi sugli aspetti ritenuti salienti, tirando sinteticamente le somme delle questioni nodali sin qui emerse.

Un primo aspetto concerne il problema della misurazione nelle scienze sociali come problema che costantemente affiora in relazione ad ogni tematica di interesse della ricerca sociale e che attiene problemi di definizione dei concetti complessi e di rilevazione degli stessi attraverso il ricorso agli indicatori. Il fatto che la ricerca sociale debba essere sempre accompagnata da continue riflessioni e discussioni dei concetti utilizzati dipende dalla complessità che caratterizza questi ultimi e dalla multidimensionalità dei fenomeni cui essa fa riferimento. Il tutto diviene più difficile se si pensa che l'operazione di selezione degli indicatori è una

scelta arbitraria a cui il ricercatore deve prestare grande attenzione. Questo ci rimanda al secondo aspetto cruciale, su cui occorre soffermarsi, e cioè alla necessità di disporre di un'informazione statistica pertinente, tempestiva e accurata che garantisca la comparabilità internazionale dei risultati, cosa che può essere raggiunta mediante un sapiente ricorso a sistemi di indicatori sociali ben elaborati. Il tema degli indicatori ricondotto al problema dell'esclusione sociale ha portato ad un'analisi dei metodi più utilizzati per misurare tale fenomeno: è emersa con vigore la necessità di adottare delle scelte il più possibile coerenti con gli obiettivi di ricerca e con i dati disponibili.

L'ultimo aspetto su cui occorre soffermarsi rimanda al quesito che ha fatto da sfondo all'intero lavoro e alla possibilità di darvi una risposta. Per poter rispondere in maniera esauriente è stato necessario rintracciare un sistema di selezione simile per intenti al Reddito di Cittadinanza, ma che approcciasse il fenomeno povertà in termini multidimensionali e che fosse compatibile con le informazioni disponibili sulla popolazione dei richiedenti dello stesso RdC.

Due in particolare sono stati i meccanismi selettivi individuati come compatibili con tali requisiti: il sistema utilizzato già nella sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento a Napoli e quello adottato nel caso del *Progres*a (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*), una politica di lotta alla povertà e all'esclusione sociale implementata in Messico.

La risposta al quesito iniziale ha, dunque, già trovato una prima motivazione ad esistere nel momento in cui è stato possibile constatare che in talune occasioni la riflessione teorica sulla multidimensionalità del fenomeno povertà non è rimasta tale, ma ha trovato applicazione in una politica di lotta all'esclusione sociale sin dalla fase di individuazione del *target* cui destinare l'intervento.

Una risposta più esauriente è provenuta da una attuazione concreta del meccanismo al caso specifico del Reddito di Cittadinanza, ma soprattutto da una riconsiderazione dell'intero impianto che in primo luogo escludesse dalla selezione del *target* dei beneficiari tanto il reddito quanto il consumo.

Se il sistema selettivo del *Progres*a ha rappresentato in tali termini uno spunto di riflessione solo teorica, ben si è conciliata con i dati disponibili la possibilità di



applicare il sistema selettivo del RMI al database dei richiedenti del Reddito di Cittadinanza a Napoli.

I risultati che ne sono derivati dimostrano che un impianto selettivo che includa gli indicatori e le dimensioni più adeguate a coprire il concetto di esclusione sociale può produrre ottimi risultati pur in assenza di indicatori monetari di reddito e di consumo, che possono ad ogni modo essere considerati in fase di analisi per rafforzare tale ipotesi. Non deve fuorviare il fatto che il database fosse costituito da una popolazione che nello stesso lavoro è stata definita dei “più poveri tra i poveri”: pur prevedendo il bando del RdC che potessero essere ammessi al beneficio i nuclei con una soglia massima di reddito annuo pari a 5.000 euro, sono comunque pervenute domande di nuclei con reddito superiore a tale cifra. Il presupposto però da cui parte tale lavoro è che sia necessario applicare un sistema che favorisca i nuclei più bisognosi e che si ponga anche il problema di selezionare le condizioni più intense di povertà in una popolazione comunque costituita da indigenti. È per questo che il meccanismo è stato ripensato in maniera tale da svincolarsi da ogni considerazione delle caratteristiche reddituali, considerandone altre che sono indirettamente correlate al reddito e che, dunque, aumentano la probabilità di includere i nuclei più esposti al rischio di povertà, diminuendo la possibilità di compiere degli errori.

Queste constatazioni trovano riscontro nella parte finale del lavoro di ricerca, dove vengono presentati in veste comparata i dati inerenti i beneficiari reali del RdC e i beneficiari ipotetici selezionati con sistema selettivo RMI.

Tra i dati più significativi ritroviamo che circa l’87% dei nuclei che il meccanismo a punteggio individua come beneficiari non sono in realtà tali: questo significa che tale sistema selettivo definisce un *target* molto differente da quello che ha realmente caratterizzato la popolazione destinataria dell’intervento reale.

È da un’analisi della composizione che però si hanno elementi più concreti di valutazione: il “nuovo” *target* è costituito nel 81,8% dei casi da nuclei ammissibili nella graduatoria del RdC e in più del 50% dei casi il reddito dei nuclei selezionati è inferiore a 1.500 euro annui. Un risultato interessante si è ottenuto anche in termini di titolo di godimento dell’abitazione: i beneficiari individuati con il

meccanismo selettivo a punteggio sono nel 79,3% dei casi costituiti da nuclei in locazione, percentuale che nel caso del RdC è pari al 40,8% perché per il resto i beneficiari sono maggiormente rappresentati da detentori di abitazioni in uso gratuito (44,8%). Questo nuovo meccanismo selettivo ha, dunque, anche eliminato uno dei limiti più consistenti della formula del reddito stimato: la linearità della funzione esistente tra reddito e consumo e, dunque, la considerazione che questi ultimi siano direttamente proporzionali. Risultati interessanti si sono prodotti anche in termini di inclusione di nuclei con tre o più figli (57,5% contro il 21% dei reali beneficiari del RdC) e in termini di inclusione di famiglie numerose che compongono nel 71% dei casi il *target* contro il 23,5% dei nuclei numerosi realmente beneficiari.

Naturalmente anche il confronto della popolazione degli esclusi è stato importante per comprendere le differenze in termini di sensibilità di selezione dei due sistemi a confronto.

Una valutazione adeguata della graduatoria prodotta dall'ISEE e dal reddito stimato nel caso del RdC non poteva inoltre essere realizzata solo in base ad un'analisi dei risultati ottenuti dai due sistemi a confronto: l'obiettivo è stato sin dal primo momento quello di individuare gli errori di selezione prodotti dal meccanismo selettivo del RdC.

Uno dei risultati più significativi risiede, infatti, a mio avviso nell'aver avuto la possibilità di analizzare i falsi positivi e i falsi negativi.

I dati hanno pertanto dimostrato che nel 79% dei casi i nuclei individuati come falsi negativi erano in uno stato di ammissibilità nella graduatoria del RdC. Naturalmente costituiti in maggioranza (81,1%) da nuclei residenti in unità abitativa in locazione e prevalentemente da coppie con figli (79,6%) sono nel 72% dei casi circa costituiti da nuclei numerosi che nel 57,7% dei casi hanno tre o più figli.

I dati dimostrano dunque che non è sbagliato ritenere che il sistema selettivo del RMI abbia prodotto risultati interessanti e modifiche sostanziali alla composizione della graduatoria dei beneficiari del RdC.

Questo non ha fatto altro che alimentare la riflessione sulla necessità e sulle

opportunità di impiegare meccanismi selettivi basati sulla considerazione di variabili quali la condizione abitativa, l'età, la tipologia del nucleo familiare, la presenza di membri disabili e/o invalidi, il quartiere di residenza e la condizione lavorativa del capofamiglia.

L'ipotesi, dunque, che sia necessario svincolarsi da una considerazione economicistica e consumistica della povertà e approcciarsi ad essa in termini multidimensionali non solo in termini di azioni da implementare ma a partire dall'impianto selettivo ha trovato riscontro empirico offrendo risultati interessanti.

## **RINGRAZIAMENTI**

Il presente lavoro di tesi segna la fine di un percorso formativo cui hanno contribuito in vario modo numerose persone.

Sono particolarmente riconoscente ad alcune di queste.

Un ringraziamento particolare va alla prof.ssa Enrica Amaturo, per aver incoraggiato i miei interessi di ricerca e per avermi seguito nel percorso formativo e alla prof.ssa Dora Gambardella, che mi ha pazientemente ascoltata, rispondendo ad ogni mio dubbio e fornendomi preziosi consigli.

È d'obbligo per me rivolgere un pensiero particolare alla prof.ssa Amalia Caputo: è lei che mi ha trasmesso la passione per la ricerca. Ha saputo spronarmi con costanza, fornirmi importanti spunti di riflessione ed essere soprattutto una presenza amica ancor prima di rappresentare una guida formativa.

Ringrazio inoltre il prof. Giovanni Laino, la cui collaborazione è stata preziosa per la ricostruzione del sistema selettivo del RMI da lui stesso messo a punto.

In ultimo, ma non certo in ordine di importanza, sono grata a Selene, solido sostegno nei momenti più difficili del percorso di dottorato, ma anche compagna di avventure nei momenti più piacevoli.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV.  
1992, *Crisi di teorie, crisi di indicatori*, Atti delle giornate di studio, Giardini Naxos 1991.
- AGODI M.C.  
1999, *Lazarsfeld e la «natura» della classificazione nelle scienze sociali* in *Sociologia e Ricerca Sociale*, n. 58-59, pp. 117-149.
- AGODI M.C.  
2000, *Una motivazione forte per comparare: recuperare l'agire sociale in contesto come unità di analisi sociologica*, in *Sociologia e Ricerca Sociale* n.61, pp.5-22.
- AGODI M.C.  
2002, *Più realisti di Ray? Politiche, contesti e meccanismi in una scienza di realtà*, *Sociologia e ricerca sociale* n. 68/69.
- ALLEGRA S. F., LA ROCCA A.,  
2004, *Sintetizzare misure elementari: una sperimentazione di alcuni criteri per la definizione di un indice composto*, Istituto Nazionale di Statistica.
- AMATURO E. (a cura di)  
2003, *Percorsi di esclusione e politiche sociali a Napoli*, Liguori, Napoli.
- AMATURO E. (a cura di),  
2004, *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori, Napoli.
- AMATURO E., GAMBARDELLA D.,  
2001, *Poveri e diseguali: la diversità all'interno delle fasce deboli*, in Bianco M. L. (a cura di), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma.
- AMATURO E., GAMBARDELLA D., MORLICCHIO E. (a cura di),  
2007, *In ultima istanza. Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Dante & Descartes, Napoli.
- ANDREWS F.,  
1980, *Comments on the current state of the art and the some issues for future research*, in Szalai A. (a cura di), 1980.
- ATKINSON A.B.  
2000, *La povertà in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- ATKINSON T., CANTILLON B., MARLIER E., and NOLAN B.,  
2001, *Indicators for Social Inclusion in The European Union*, Report presented at Conference on Indicators for Social Inclusion: Making Common EU Objectives Work-Antwerpen 14-15 september 2001.
- ATKINSON T., CANTILLON B., MARLIER E., NOLAN B.  
2002, *Social indicators. The EU and the social inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- ATKINSON T. et al.  
2002, *Social Indicators*, Oxford, Oxford University Press.
- BALDINI M., BOSI P.,  
2006, *Povertà e disuguaglianza in Italia negli ultimi trent'anni: il ruolo dello stato e degli enti decentrati*, relazione al convegno *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, 6-7 ottobre, Fondazione Gorrieri.
- BALDINI M. e TOSO F.  
2004, *Disuguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Il Mulino.

- BAUER R.A.  
1966, *Social Indicators*, MIT Press, Cambridge e London.
- BERLIN I.  
1998, *Il riccio e la volpe*, Adelphi, Milano.
- BETTIN G. (a cura di)  
1997, *Politica e società. Saggi in onore di Luciano Cavalli*, CEDAM, Padova.
- BEZZI C.  
2003, *Cosa valutiamo, esattamente?*, RIV-Rassegna Italiana di Valutazione, n. 27.
- BEZZI C.  
2003, *Dalla costruzione dell'evaluando alla costruzione degli indicatori*, RIV-Rassegna Italiana di Valutazione, n. 27.
- BEZZI C.  
2003, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano.
- BIANCO M. L. (a cura di),  
2001, *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma.
- BIORCIO R.,  
1995, *Scelta degli indicatori e costruzione degli indici: xenofobia del senso comune e politica*, in *Sociologia e Ricerca Sociale*, n. 47-48.
- BIORCIO R., PAGANI S.,  
1997, *Introduzione alla ricerca sociale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- BOCCA G.A., SCOTT W.G.  
1974, *Gli indici di reddito a livello comunale* vol. 2, MB Editrice, Monza.
- BONNY Y., BOSCO N.,  
2002, *Misure di sostegno al reddito per i poveri in alcune città europee*, in Saraceno C. (a cura di), *Il Mulino*, Bologna.
- BORLANDI M., SCIOLLA L.  
2005, *La spiegazione sociologica. Metodi, tendenze, problemi*, Il Mulino, Bologna.
- BOUDON R.,  
1993, *Introduction* in Lazarsfeld, *On Social Research and its Language*, The University of Chicago Press, Chicago.
- CAGIANO DE AZEVEDO R., CAPACCI G., CASSANI B., GIUDICI C.,  
2006, *Misure e analisi dell'esclusione sociale nel panorama europeo*, in Rovati G. (a cura di), Carocci, Roma.
- CANNAVÓ L.  
1999, *Teoria e pratica degli indicatori nella ricerca sociale*, vol. I, LED, Milano.
- CAPECCHI V.  
1967, *Metodologia e ricerca nell'opera di Paul F. Lazarsfeld*, *Introduzione* a P.F. Lazarsfeld, *Metodologia e ricerca sociologica*, Bologna, Il Mulino
- CAPECCHI V.  
1999, *Il contributo di Lazarsfeld alla metodologia sociologica*, in *Sociologia e Ricerca Sociale* n.58-59, pp. 35-79.
- CAPUTO A.  
2000, *Il concetto di povertà nella ricerca sociale: implicazioni della definizione teorica sui programmi di decisioni delle politiche sociali*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".
- CARDANO M., MICELI R. (a cura di)  
1991, *Il linguaggio delle variabili*, Rosenberg e Sellier, Torino.
- CARLEY,  
1981, *Social Measurement and Social Indicators. Issues of Policy and Theory*, Allen and Unwin, Londra.
- CASTEL R.  
1996, *Le insidie dell'esclusione*, in "Assistenza Sociale" n. 2 Aprile-Giugno.
- CHERKAoui M.

- 2005, *La spiegazione mediante meccanismi generatori*, in Borlandi M., Sciolla L., *La spiegazione sociologica*, Il Mulino, Bologna.
- CHIESI A. M.,  
2005, *Tre dicotomie del metodo sociologico*, in Borlandi M., Sciolla L., *La spiegazione sociologica*, Il Mulino, Bologna.
- CORBETTA P.  
2003, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, vol. I, II, III e IV, Il Mulino, Bologna.
- CORBISIERO F.  
2005, *Le trame della povertà: l'esperienza del reddito minimo di inserimento nei reticoli d'impoverimento sociale*, Franco Angeli, Milano.
- CURATOLO R.  
1972, *Indicatori sociali*, in "Atti della XXVII Riunione scientifica della SIS", vol. I.
- CURATOLO R. (a cura di)  
1979, *Gli indicatori sociali per la Toscana*, Regione Toscana, Firenze.
- DELBONO F., LANZI D.,  
2007, *POVERTA, DI CHE COSA? Risorse, opportunità, capacità*, Il Mulino, Bologna.
- DELVECCHIO F.,  
1995, *Scale di misura e indicatori sociali*, Cacucci Editore, Bari.
- DEPARTMENT OF HEALTH, EDUCATION AND WELFARE (a cura di),  
1969, *Toward a Social Report*, US Government Printing Office, Washington.
- DE AMBROGIO U.,  
1995, *Disagio sociale, prevenzione e promozione dei servizi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 7.
- DE JANVRY A., SADOULET E.,  
2006, *Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality*, World Bank Economic Review, vol. 20, n. 1, pp. 1-29, disponibile su <http://wber.oxfordjournals.org/content/vol20/issue1/index.dtl>
- DI FRANCO G.  
1989, *Qualità della vita: dai modelli alle ricerche empiriche*, 1989 in S. Vergati (a cura di), *Dimensioni sociali e territoriali della qualità della vita, la goliardica*, Roma, pp. 61-96.
- DI FRANCO G.  
1999, *Lo strano destino dell'analisi della struttura latente* in *Sociologia e Ricerca Sociale*, n. 58/59, pp. 317-364
- DURAND M.,  
1982, *Per una epistemologia della nozione della qualità della vita*, in *Sociologia del Lavoro*, 17/18.
- EUROSTAT  
1977, *Indicatori sociali per la comunità europea 1960-1975*, Bruxelles.
- FASANELLA A.  
1999, *Il principio di intercambiabilità degli indici*, in: Campelli E., Fasanella A. e Lombardo C. (a cura di), *P.F.Lazarsfeld. Un classico marginale*, numero monografico di *Sociologia e Ricerca Sociale*, XX, 58-59, pp. 243-82.
- FERRAROTTI F.  
1968, *Trattato di Sociologia*, Utet, Torino.
- FLORA P., KRAUS F., NOLL H.H., ROTHENBACHER F.  
1994, *Social Statistics and Social Reporting in and for Europe, Series Europe in comparison*, Bonn.
- FREY L.  
1994, *Indicatori sociali e coesione economica e sociale nella Comunità europea*, in *Lavoro e benessere. La costruzione di indicatori sociali*, Quaderni di economia del lavoro, n. 49-50.

- GAMBINO A.,  
2006, *Le iniziative regionali dopo il Reddito minimo*, in Prospettive sociali e sanitarie, n.17-18, 1-15 ottobre IRS, Milano.
- GARONNA P.  
1984, *Nuove povertà e sviluppo economico. Premesse per una critica della politica sociale*, CLEUP, Padova.
- GAZZOLA A., CAPRA S., LONGONI L.  
2000, *Individuazione di una base-dati statistica sugli aspetti legati alla popolazione e ai caratteri della residenzialità*, Atti del Workshop "Compatibilità ambientale e opportunità di sviluppo: il ruolo della conoscenza ambientale. Il Progetto Ecozero", Genova.
- GLATZER W., NOLL H.H.  
1994, *La ricerca sugli indicatori sociali: osservazione sistematica dei fenomeni sociali e inchieste sociali*, in Frey L. (a cura di), Lavoro e benessere. La costruzione di indicatori sociali, "Quaderni di economia del lavoro", n. 49-50.
- GOLINI A.  
1981, *Le statistiche sociali*, in ISTAT, Atti del II Convegno, L'informazione statistica in Italia.
- GORI C.  
2004, *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della Legge 328/00 e le sfide future*, Carocci, Roma.
- GRAZIOSI M.  
1979, *Problemi nella misurazione del benessere sociale: indicatori oggettivi e soggettivi*, Quaderni di sociologia, XXVIII, 1, pp. 71-101.
- GUALA C.,  
1992, *Survey e indicatori sul tema della qualità della vita*, in Sociologia e Ricerca Sociale n. 39, pp. 80-101.
- GUALA C.,  
2000, *Indicatori sociali e qualità della vita*, in Metodi della Ricerca Sociale, Carocci, Roma.
- GUALA C.,  
2000, *Metodi della ricerca sociale*, Carocci, Roma
- GUALA C. e MARRA E.  
1990, *Indicatori sociali e territorio*, Sagep, Genova.
- GUIDICINI P. e PIERETTI G. (a cura di)  
1993, *Le residualità come valore : povertà urbane e dignità umana*, Franco Angeli, Milano.
- KUHN T.,  
1961, *The function of measurement in modern physical science*, in Woolf H., *Quantification*, Bobbs-Merill, Indianapolis
- HEDSTROM P., SWEDBERG R.,  
1998, *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press.
- HERNES G.,  
1998, *Real virtuality*, in Hedstrom P., Swedberg R., *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press, pp.74-101.
- HOOGHE L., MARKS G.  
2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers (Governance in Europe Series), Lanham.
- HOPKINS, W.J.  
2002, *Devolution in context: regional, federal and devolved government in the member states of the European Union*, Cavendish, London.
- HORN R.V.  
1980, *Social Indicators: Meaning, Methods and Applications*, in "International Journal of Social Economics", vol.7, n.8.



- INNES J.E.  
1990, *Disappointment and Legacies of Social Indicators*, in "Journal of Public Policy", n.9.
- ISTAT,  
2006, *Le differenze nel livello dei prezzi tra i capoluoghi delle regioni italiane per alcune tipologie di beni*, disponibile su [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20080422\\_00/Notaparitaregionali\\_1.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080422_00/Notaparitaregionali_1.pdf).
- ISTITUTO DI STATISTICA SVEDESE,  
1994, *Statistiche sociali - Prospettive cambiate*, in Quaderni di Economia e Lavoro, n. 49/50.
- JAHODA M.,  
1979, *Lazarsfeld: Hedgehog or Fox?* in Merton R. K., Coleman J. S. e Rossi P.H., *Qualitative and Quantitative Social Research, Papers in Honour of Paul F. Lazarsfeld*, The Free Press, New York.
- LAZARSFELD F. P.  
1950, *The logical and mathematical foundation of latent structure analysis*, in Stouffler et al, *Measurement and Prediction*, Princeton University Press, pp.362-412.
- LAZARSFELD F. P.  
1968, *Dai concetti agli indici empirici*, in Cardano M. e Miceli R., 1991, Rosenberg e Sellier, Torino.
- LAZARSFELD F. P.,  
2001, *Saggi storici e metodologici*, Lombardo C. (a cura di), Eucos, Roma.
- LOCKWOOD B.  
1998, *Distributive Politics and the Benefits of Decentralisation*, University of Warwick, Coventry.
- LOMBARDO C.  
1994, *La congiunzione inespressa. I criteri di selezione degli indicatori nella ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano.
- LOMBARDO C.  
1999, *La formazione e la definizione dei concetti sociologici* in Sociologia e Ricerca Sociale, n. 58-59, pp. 83-116.
- MARRADI A.  
1980, *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina, Firenze.
- MARRADI A.  
1990, *Fedeltà di un dato, affidabilità di una definizione operativa*, in "Rassegna Italiana di Sociologia".
- MARRADI A.,  
1993, *Classificazione, tipologie, tassonomie* in "Enciclopedia delle Scienze Sociali" pp. 22-30.
- MARRADI A.  
1993, *L'analisi monovariata*, Franco Angeli, Milano
- MARRADI A.,  
1997, *Esperimento, associazione, insieme non-standard?* in Bettin G. (a cura di), *Politica e società. Saggi in onore di Luciano Cavalli*, CEDAM, Padova, pp.675-689.
- MARRADI A.  
1997, *Linee guida per l'analisi bivariata dei dati nelle scienze sociali*, Franco Angeli, Milano.
- MARRADI A.,  
2007, *Indicatori, validità, costruzione di indici*, in Marradi A., *Metodologia delle scienze sociali*, Pavsic R., Pitrone M. C. (a cura di), Il Mulino, Bologna.
- MARRADI A.,  
2007, *Metodologia delle scienze sociali*, Pavsic R., Pitrone M. C. (a cura di), Il Mulino, Bologna.

- MARTINETTI E. C.,  
2006, *Povert  multidimensionale, povert  come mancanza di capacit  ed esclusione sociale: un'analisi critica e un tentativo di integrazione*, in Rovati G. (a cura di), *Le dimensioni della povert *, Carocci, Roma.
- MAUCERI S.,  
2003, *Per la qualit  del dato. Strategie di progettazione e conduzione dell'intervista con questionario*, Franco Angeli, Milano.
- MERTON R.K., COLEMAN J. E ROSSI P. ,  
*Qualitative and Quantitative Social Research. Papers in Honor of Paul F. Lazarsfeld*, The Free Press-MacMillan, New York.
- MESINI D.,  
2006, *L'accesso alle prestazioni sociali: qualche riflessione su Isee e dintorni*, in Prospettive sociali e sanitarie, n. 17-18, 1-15 ottobre IRS, Milano.
- MINGIONE E.  
1999, *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi e soggetti*, Il Mulino, Bologna.
- MORLICCHIO E.  
1996, *Povert , disoccupazione ed esclusione sociale*, Dante & Descartes, Napoli.
- MORLICCHIO E.  
2005, *La povert : dai concetti alle misure*, in M. Manioti, Introduzione alla sociologia, Mc-Graw-Hill, Milano.
- MORLICCHIO E., SPAN  A.  
1992, *La povert  a Napoli*, Inchiesta XII, 97-98, luglio-dicembre.
- MUSELLA M., FALCIATORE M. G., (a cura di),  
2004, *Dignit  sociale tra povert  e diritti. La legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza in Campania*, Carocci, Roma.
- NEGRI N.  
2003, Introduzione: strategie di analisi della povert  in Italia in N. Negri e C. Saraceno, *Povert  e vulnerabilit  sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma.
- NEGRI N. e SARACENO C.  
2000, *Povert , disoccupazione ed esclusione sociale*, in Stato e Mercato n. 59, Agosto.
- NEURATH P. M.,  
1979, *The Writings of Paul Felix Lazarsfeld: a Topical Bibliography*, in Merton, Coleman e Rossi, 1979.
- NIERO M.  
1984, *Linee di povert *, in La ricerca sociale, n.32.
- NIGRIS D.  
2003, *Standard e non-standard nella ricerca sociale. Riflessioni metodologiche*, Franco Angeli, Milano.
- NOLL H., E ZAPF W.,  
1995, *La ricerca sugli indicatori sociali: osservazione sistematica dei fenomeni sociali e inchieste sociali* in Frey L. (a cura di) *Lavoro e benessere: la costruzione di indicatori sociali*, Franco Angeli, Milano.
- NUVOLATI G., ZAJCZYK F.  
1986, Indicatori per la valutazione dei servizi socio-assistenziali, in "Il nuovo governo locale" IV, n. 3, pp. 26-51.
- NUVOLATI G., ZAJCZYK F.  
1994, *Fonti di dati e indicatori per la ricerca sociale*, Provincia Autonoma di Trento, Universit  degli Studi di Trento.
- OECD  
1998, *Local management for more effective employment policies*, OECD, Paris.
- OECD  
2003, *Managing decentralisation: a new role for labour market policy*, OECD, Paris.
- PALUMBO M. (a cura di)

- 1993, *Classi, disuguaglianze e povertà : problemi di analisi*, Franco Angeli, Milano.
- PALUMBO M.  
2001, *Il processo di valutazione : decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano.
- PALUMBO M.  
2001, *Valutazione di processo e d'impatto: l'uso degli indicatori tra meccanismi ed effetti*, disponibile su [www.dbformez.it](http://www.dbformez.it).
- PAVOLINI E.  
2003, *I sistemi di welfare fra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.
- PAWSON R.,  
1989, *A Measure for Measures: A Manifesto for Empirical Sociology*, Routledge.
- PAWSON R.  
2002, *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in *Sociologia e ricerca sociale*, n. 68/69, pp. 11-57.
- PAWSON R., TILLEY N.,  
1997, *Realistic Evaluation*, Sage, London.
- PAWSON R., TILLEY N.,  
2007, *Un'introduzione alla valutazione scientifica realista*, in Stame N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- PITRONE M.C.,  
1999, *L'arte di chiedere perchè in Sociologia e Ricerca Sociale*, n.58-59, pp 215-241.
- RANCI C.  
1990, *Problemi di misurazione del Terzo Settore in Italia*, in M.C. Bassanini, P. Ranci (a cura di), *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fini di lucro*, Fondazione Adriano Olivetti.
- RICE S. A.,  
1967, *Social Accounting and Statistics for the Great Society*, in *Public Administration Review*, n. 27.
- RICOLFI L.,  
1992, *Crisi di Teorie, Crisi di Indicatori*, numero speciale del Bollettino della Società Italiana di Statistica n. 26.
- ROOM G.  
1995, *Beyond the Threshold: The measurement and Analysis of Social Exclusion*, Polity Press, Bristol.
- ROOM G.  
2000, *Trajectories of Social Exclusion*, in Gordon D. and Townsend P., *Breadline Europe*, The Policy Press, Bristol.
- ROVATI G. (a cura di)  
2006, *Le dimensioni della povertà*, Carocci, Roma.
- ROVATI G.  
2006, *Le politiche contro la povertà: problemi e prospettive*, in Rovati G. (a cura di), *Le dimensioni della povertà*, Carocci, Roma.
- SARACENO C.  
2004, *A che cosa serve la sociologia* in *Il Mulino*, n.3 maggio-giugno, Bologna.
- SARACENO C. (a cura di)  
2004, *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna.
- SARACENO C.,  
2006, *Indicatori sociali per la competitività o per la qualità sociale?*, VIII Conferenza Nazionale di Statistica, Novembre 2006, Roma.
- SARPELLON G.  
1982, *La povertà in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- SEN A.

- 1993, *Le ragioni del persistere della povertà nei paesi ricchi*, in P. Guidicini e G. Pieretti (a cura di), *La residualità come valore*, Franco Angeli, Milano.
- SEN A.,  
1994, *La diseguaglianza*, il Mulino, Bologna.
- SHELDON E.B., FREEMAN H.E.  
1970, *Notes on Social Indicators Promises and Potential*, in "Policy Sciences", n. I.
- SOROKIN P. A.,  
1965, *Mode e utopie nella Sociologia Moderna e Scienze Collegate*, Ed. Universitaria, Firenze.
- SPANÓ A.,  
1999, *La povertà nella società del rischio: percorsi di impoverimento nella tarda modernità e approccio biografico*, Franco Angeli, Milano.
- STAME N.  
2002, *La valutazione realistica: una svolta, nuovi sviluppi*, in Fasanella A., Stame N. (a cura di), *Realismo e valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- STAME N. (a cura di),  
2007, *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- SZALAI A.,  
1980, *The Meaning of Comparative Research On The Quality of Life*, in Szalai A., Andrews F. (a cura di), *Quality of life*, Russel Sage Foundation, Beverly Hills California.
- TERRACINA S.,  
2003, *Dimensioni e indicatori sociali dello sviluppo. Studio per la costruzione di un sistema di indicatori sociali per il Piemonte*, IRES Piemonte.
- TRIVELLATO U.  
2000, *Progettare un'informazione statistica pertinente*, in Sessioni Plenarie, Tomo I degli Atti della 4a Conferenza nazionale di statistica, Istat, Roma.
- VAUDAGNA M.  
1981, *Il New Deal*, Il Mulino, Bologna.
- VEGA PANSINI,  
2004, *La Fissazione della International Poverty Line: una nuova proposta applicata al Vietnam*, ISESIO n. 2, Dipartimento di Economia, Università Bocconi, Milano. Disponibile su <http://www.unibocconi.it/index.php>
- VERGATI S.  
1989, *Dimensioni sociali e territoriali della qualità della vita*, La Goliardica, Roma.
- ZAJCZYK F.,  
1991, *La conoscenza sociale del territorio. Fonti e qualità dei dati*, Franco Angeli, Milano.
- ZAJCZYK F.  
1996, *Fonti per le statistiche sociali*, Franco Angeli, Milano.
- ZAJCZYK F.  
1997, *Il mondo degli indicatori sociali*, NIS, Roma.
- ZAPF W.,  
1977, *Soziale Indikatoren - eine Zwischenbilanz*, in Sozialpolitik und Sozialberichterstattung, di Krupp H.-J. e Zapf W., Università di Francoforte, pp. 231-246.
- ZEPPA A.,  
2005, *Modelli selettivi per l'accesso alle prestazioni sociali. Valutazione dell'esperienza altoatesina e possibili innovazioni*, Afi Ipl, working paper.

## **SITOGRAFIA**

[www.comune.napoli.it](http://www.comune.napoli.it)

[www.istat.it/dati/pubbsci/contributi/Contributi/contr\\_2004/2004\\_16.pdf](http://www.istat.it/dati/pubbsci/contributi/Contributi/contr_2004/2004_16.pdf)

[www.oportunidades.gob.mx/htmls/reglas.html](http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/reglas.html)

[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

[www.redditicittadinanza.it](http://www.redditicittadinanza.it)

<http://wber.oxfordjournals.org/content/vol20/issue1/index.dtl>

## **ALLEGATO 1**

### **REGOLAMENTO N. 1 DEL 4 GIUGNO 2004**

*Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 27 del 31 maggio 2004*

**(NB. Il presente regolamento tiene conto della rettifica pubblicata sul BURC n. 34 del 19 luglio 2004)**

Il Consiglio regionale ha approvato;

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

- Visto l'art. 121, 4° comma della Costituzione;
- Visto lo Statuto della Regione Campania;
- Vista la legge regionale 19 febbraio 2004 n. 2, concernente "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza";
- Vista la deliberazione del Consiglio Regionale n. 264/1 adottata nella seduta dell'11 maggio 2004;

EMANA

Il seguente regolamento:

Regolamento di attuazione della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2 concernente "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza"

Art. 1 Oggetto del Regolamento

**1.** Il presente Regolamento disciplina l'applicazione della legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2, recante "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza."

**2.** Il reddito di cittadinanza fa riferimento alle persone nel contesto del nucleo familiare e consiste in una erogazione monetaria, riconosciuta annualmente per un massimo di 12 mesi, che non supera i 350,00 Euro mensili per nucleo familiare, ed in ulteriori e specifici interventi di accompagnamento mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo, volti al superamento delle condizioni di difficoltà degli aventi diritto e alla promozione di percorsi di inclusione sociale.

Art. 2 Soggetti aventi diritto

**1.** Il reddito di cittadinanza è attuato con modalità sperimentali sul territorio della Regione Campania negli anni 2004/2005/2006, nei limiti delle risorse finanziarie destinate all'attuazione della L.R. n. 2/2004 e trasferite a tal fine dalla Giunta regionale ai Comuni associati in ambiti territoriali costituiti ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328 e dei successivi provvedimenti regionali di attuazione.

**2.** Hanno diritto al reddito di cittadinanza ed alle misure collegate, i componenti maggiorenni comunitari ed extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno e residenti in uno dei comuni della Regione Campania da almeno 60 mesi alla data della pubblicazione della legge regionale, appartenenti ad un nucleo familiare, definito sulla base dei criteri di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 e successive modificazioni e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 e successive modificazioni, il quale risulti complessivamente titolare, nell'anno solare antecedente quello della richiesta, di un reddito determinato ai sensi

dell'art. 3, inferiore a Euro 5000. Inoltre, ai fini dell'accesso al reddito di cittadinanza, si considerano residenti i senza fissa dimora domiciliati in uno dei comuni della Regione da almeno 60 mesi alla data della pubblicazione della legge regionale, o in mancanza di domiciliazione e qualora non abbiano domicilio in altro comune d'Italia, nati in uno dei comuni della Regione.

Giunta Regionale della Campania

Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 27 del 31 maggio 2004 2 / 6

**3.** Possono accedere al reddito di cittadinanza più componenti maggiorenni dello stesso nucleo familiare fra i quali, a seguito di accoglimento della domanda, verrà ripartito in parti uguali l'importo massimo erogabile di Euro 350,00.

#### Art. 3 Modalità di calcolo del reddito

**1.** Per la determinazione del valore del reddito di cui all'articolo 2, comma 2, è utilizzato il valore più alto tra quello risultante dalla certificazione ISEE prodotta e quello risultante dalla elaborazione della formula di cui al comma 2.

**2.** Sulla base delle informazioni contenute nell'istanza di cui all'art. 4, gli uffici provvedono a stimare un valore di reddito presunto applicando la formula matematica di cui all'allegato A, che tiene conto dei consumi relativi alle utenze domestiche, di quelli relativi alla proprietà di automobili e motocicli, alla casa di abitazione, nonché del valore del parametro della scala di equivalenza utilizzata per la determinazione dell'ISEE ai sensi del decreto legislativo n. 109/1998.

#### Art. 4 Modalità di accesso

**1.** I soggetti, di cui all'articolo 2, comma 2, presentano istanza per usufruire del reddito di cittadinanza al comune di residenza entro il termine perentorio di 30 giorni dalla pubblicazione del Bando attuativo del presente regolamento nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (B.U.R.C.).

**2.** L'istanza a pena di inammissibilità è prodotta ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, su modello conforme all'allegato al Bando di cui al comma 1 ed è corredata della documentazione ivi indicata.

**3.** Negli anni successivi al primo, il bando per la presentazione delle nuove domande è pubblicato nel B.U.R.C. a cura dell'Assessorato alle Politiche Sociali. Entro trenta giorni dalle pubblicazioni i soggetti richiedenti presentano domanda ai sensi dell'art.5 della legge regionale n.2/2004.

#### Art. 5 Individuazione degli aventi diritto

**1.** Ciascun Comune provvede alla istruttoria e alla valutazione delle istanze, alla individuazione delle domande ammissibili al beneficio per ciascun anno della sperimentazione, nonché al controllo ed alla verifica, ai sensi dell'articolo 71 del D.P.R. n. 445/2000, di quanto dichiarato dai richiedenti per l'accesso agli interventi di cui all'articolo 6 della L.R. n.2/2004.

**2.** I Comuni, agli esiti delle attività di cui al comma 1, trasmettono al Comune capofila di ambito l'elenco nominativo delle istanze ammissibili specificando per ciascuna di esse l'importo di reddito accertato secondo le modalità previste all'articolo 3.

**3.** Il Comune capofila redige la graduatoria di ambito, valuta gli eventuali ricorsi, individua i beneficiari e trasferisce ai Comuni di ambito le risorse finanziarie per l'erogazione della misura in ragione dei beneficiari ivi residenti.

**4.** Nei 90 giorni successivi al termine di presentazione delle istanze di cui all'articolo 4, comma 1, è formata la graduatoria dei beneficiari, sono esaminati gli eventuali ricorsi presentati ed è riconosciuto il beneficio monetario corrispondente alla prima mensilità del reddito di cittadinanza.

#### Art. 6 Durata e decadenza dal beneficio

1. Il beneficio del reddito di cittadinanza e delle misure collegate è riconosciuto annualmente per un massimo di 12 mesi, ferma restando la decadenza dal beneficio stesso per il venir meno dei requisiti che ne avevano consentito l'accesso o per l'accertamento, in sede di controllo, della non veridicità del contenuto delle dichiarazioni rese dai richiedenti.

2. I beneficiari del reddito di cittadinanza e delle misure collegate ne usufruiscono nell'intero periodo della sperimentazione, purché permangano i requisiti richiesti dalla legge.

Giunta Regionale della Campania

Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 27 del 31 maggio 2004 3 / 6

#### Art. 7 Integrazione con gli interventi e servizi programmati nell'Ambito

1. Ambito territoriale programma nei Piani Sociali di Zona l'organizzazione e la gestione del reddito di cittadinanza ai sensi degli articoli 4 e 6 della L.R. 2/2004.

2. Nell'ambito della propria autonomia organizzativa i comuni istituiscono sportelli di ricezione delle domande preferibilmente allocati presso i servizi sociali comunali o presso i servizi di segretariato sociale.

3. Le risorse finanziarie, determinate ai sensi dell'articolo 7 della L.R. n. 2/2004, vengono trasferite dalla Giunta regionale al Comune capofila di Ambito che provvede alla ripartizione fra i singoli Comuni ai sensi degli articoli 5 e 9.

#### Art. 8 Progettazione degli interventi

1. Nei limiti delle risorse disponibili, hanno diritto di beneficiare delle misure di intervento di cui all'articolo 6 della L.R. n. 2/2004, mirate all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo, i singoli componenti delle famiglie ammesse al reddito di cittadinanza.

2. La Regione Campania nell'ambito delle proprie funzioni e sulla base delle risorse disponibili a valere sui fondi comunitari, nazionali e regionali, definisce con deliberazioni di Giunta regionale e previa intesa con le altre Amministrazioni interessate, l'attivazione delle misure previste dall'articolo 6, comma 2, della L.R. n. 2/2004.

3. Le misure di cui al comma 2 dell'articolo 6 della L.R. n. 2/2004 sono così articolate:

- a) integrazione delle risorse finanziarie destinate ai comuni per la gratuità dei libri di testo;
- b) accesso a percorsi di integrazione fra istruzione e formazione ed a percorsi di recupero dell'obbligo scolastico;
- c) accompagnamento alla fruizione degli interventi e dei servizi attivati ai sensi della Legge n.328/2000 e dei successivi provvedimenti regionali di attuazione;
- d) attivazione di misure specifiche per l'autoimpiego e l'emersione dal lavoro nero;
- e) attivazione di una riserva nell'ambito delle attività formative programmate ordinariamente, riguardante tutte le diverse tipologie di attività formative;
- f) assegnazione di risorse al Consorzio Unico Campania per le politiche tariffarie dei trasporti;
- g) attribuzione di priorità nell'ambito delle politiche di contrasto dell'emergenza abitativa attivate dalla Regione Campania e dai comuni, con incremento sino al 15% del contributo previsto ai sensi della legge 9/12/1998, n.431;
- h) riduzione sull'acquisto dell'art-card e facilitazioni per le manifestazioni culturali promosse dalla Regione.

#### Art. 9 Riparto delle risorse

1. Ai sensi dell'articolo 7 della L.R. n.2/2004, la Giunta regionale della Campania, per il primo anno della sperimentazione, procede a ripartire tra gli ambiti territoriali di cui alla D.G.R. n. 1824/2001 e successive modifiche ed integrazioni, le risorse stanziare per le erogazioni relative al



reddito di cittadinanza, stimando i fabbisogni secondo i seguenti indicatori sintetici di disagio sociale:

- 1) dati di fonte INPS, relativi al numero di nuclei familiari con ISEE inferiore ad Euro 5.000, per ciascun comune associato agli ambiti;
- 2) popolazione residente al 31/12/2003 nei Comuni associati agli ambiti;
- 3) indicatore composito, basato su dati demografici associati ad elementi di disagio (quali: numero di famiglie composte da cinque o più componenti; numero di famiglie con uno o più componenti ultrasessantacinquenni; numero di famiglie monoparentali).

2. Negli anni di sperimentazione successivi al primo, per la ripartizione delle risorse, la Giunta regionale tiene conto delle domande ammissibili presentate nei singoli Comuni e si avvale delle risultanze del monitoraggio di cui all'articolo 10.

Giunta Regionale della Campania

Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 27 del 31 maggio 2004 4 / 6

3. A seguito dell'approvazione del riparto delle somme, si provvede alla liquidazione al Comune capofila di Ambito del 50% delle risorse assegnate, disponendo la liquidazione del 50% a saldo entro 120 giorni dall'avvio dell'erogazione agli aventi diritto.

4. Al fine di ottenere la liquidazione del saldo delle risorse assegnate, ciascun Comune informa il Comune capofila della data di avvio delle erogazioni agli aventi diritto al beneficio.

Art. 10 Monitoraggio, valutazione e verifiche

1. Ai fini del monitoraggio, della valutazione e delle verifiche degli interventi previsti dalla presente legge, i Comuni capofila di Ambito trasmettono, entro e non oltre il 31 gennaio di ciascun anno, le relazioni annuali ai settori della Giunta regionale di cui all'articolo 8 comma 1 della L.R. n. 2/2004.

2. Ciascun Comune effettua un controllo diretto anche tramite le forze di polizia municipale, su un campione pari ad almeno il 10% delle domande accolte. Il numero degli accertamenti e l'esito è comunicato ai Comuni capofila, che procedono ad immediata sospensione della misura in presenza di irregolarità e ne danno comunicazione ai settori della Giunta regionale di cui all'art.8 comma 1 della L.R. n. 2/2004 e all'Osservatorio di cui all'articolo 11.

Art. 11 Osservatorio del Consiglio regionale sulla sperimentazione del reddito di cittadinanza

1. Entro i 30 giorni successivi alla scadenza del termine di cui all'articolo 10 i settori regionali competenti provvedono a trasmettere le relazioni dei Comuni capofila all'Osservatorio del Consiglio regionale, istituito ai sensi dell'articolo 8 comma 4 della L.R. n. 2/2004, ai fini del controllo e delle valutazioni di competenza in merito all'applicazione della misura del reddito di cittadinanza.

2. L'Osservatorio del Consiglio regionale nel periodo della sperimentazione è formato dai membri della Commissione affari sociali del Consiglio regionale ed è presieduto dal Presidente della Commissione che ne organizza i lavori. Si avvale del necessario personale amministrativo regionale il cui organico è stabilito dal Presidente del Consiglio regionale e svolge la sua attività di concerto con il Settore ORMEL (Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro) e con il Settore delle Politiche sociali.

3. L'Osservatorio si confronta con i rappresentanti di organizzazioni sindacali, associazioni e movimenti, impegnati nelle politiche sociali e della prima occupazione, sulla base di quanto previsto dal comma 1 dell'art.55 del regolamento consiliare.

4. L'Osservatorio effettua verifiche dirette degli aventi diritto. Presenta al Consiglio una relazione annuale in cui indica: i dati sulle prestazioni erogate, con analisi qualitativa e quantitativa dei dati, il numero di domande ammissibili e non finanziate, il numero di ricorsi presentati, la distribuzione

geografica dei beneficiari e delle domande presentate, i risultati dei controlli a campione dei Comuni capofila. Il presente regolamento sarà pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare come regolamento della Regione Campania.

Napoli, 4 giugno 2004

Bassolino

## ALLEGATO 2

### **Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237**

*"Disciplina dell'introduzione, in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"*

*(Pubblicato in G.U. 20 luglio 1998, n. 167)*

#### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione; visto l'[articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449](#);

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 30 aprile 1998;

Acquisito il parere delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Sentita la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 12 giugno 1998;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per la solidarietà sociale e del Ministro dei tesoro, del bilancio e della programmazione economica;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

#### **Art. 1.**

##### **Istituto del reddito minimo di inserimento**

1. Il reddito minimo di inserimento, introdotto in via sperimentale, è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli.

2. Il reddito minimo di inserimento è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati, e da trasferimenti monetari integrativi del reddito.

#### **Art. 2.**

##### **Durata e obiettivi della sperimentazione**

1. La durata della sperimentazione non può essere superiore a due anni dalla data di effettivo avvio in ognuno dei comuni individuati ai sensi dell'articolo 4. Essa termina comunque il 31 dicembre 2000.

2. Obiettivi della sperimentazione sono:

- a) verificare l'efficacia di una misura quale il reddito minimo di inserimento ai fini del superamento, in contesti differenziati, del bisogno economico e della marginalità sociale dei soggetti privi di reddito e delle persone a loro carico;
- b) verificare l'idoneità e gli effetti della mobilitazione delle risorse a livello locale finalizzata all'inserimento dei soggetti deboli;
- c) verificare la messa in opera degli strumenti di controllo del reddito;

d) individuare strumenti di verifica in itinere e di valutazione finale delle attività di integrazione.

### **Art. 3.**

#### **Titolarità dell'attuazione della sperimentazione**

1. La titolarità dell'attuazione della sperimentazione, in ogni sua fase, è del comune nel cui territorio la sperimentazione stessa si svolge. Pertanto il comune:

- a) definisce le modalità di presentazione della domanda, prevedendo un termine non superiore a sessanta giorni per la risposta;
- b) stabilisce le modalità di verifica e di controllo successivo della sussistenza dei requisiti, nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto;
- c) procede al controllo e alla verifica della attuazione, con riferimento tanto agli obblighi dei beneficiari che alle responsabilità dei soggetti che cooperano per la realizzazione dei programmi di integrazione sociale;
- d) individua il responsabile del programma di integrazione sociale di cui all'articolo 9;
- e) riferisce al Ministro per la solidarietà sociale sulla sperimentazione e sui costi legati all'attuazione, con riferimento sia alle erogazioni monetarie che ai costi di gestione e di realizzazione dei programmi di integrazione sociale. A tal fine cura la tenuta di una adeguata documentazione, con particolare riferimento ai soggetti beneficiari, agli interventi promossi, alla loro durata, alle singole modalità di cessazione ovvero ai motivi della permanenza.

2. Il comune prevede inoltre che il servizio sociale, anche su iniziativa di enti e organizzazioni di volontariato e del privato sociale, possa provvedere d'ufficio all'inoltro della domanda, in sostituzione dei soggetti impossibilitati o incapaci a farlo.

### **Art. 4.**

#### **Modalità per l'individuazione delle aree territoriali in cui effettuare la sperimentazione**

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono individuati i comuni, singoli o associati, nei quali è realizzata la sperimentazione.

2. L'individuazione è effettuata tenuto conto:

- a) dei livelli di povertà;
- b) della diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali;
- c) della varietà delle forme di assistenza già attuate dai comuni;
- d) della necessità di una adeguata distribuzione sul territorio nazionale dei comuni che effettuano la sperimentazione, al fine di garantire la effettiva rappresentatività dell'intero territorio nazionale;
- e) della disponibilità del comune a partecipare alla sperimentazione, anche con riferimento a quanto previsto all'articolo 5.

### **Art. 5.**

#### **Finanziamento**

1. Il costo della sperimentazione del reddito minimo di inserimento per la parte dei trasferimenti monetari integrativi del reddito grava per una quota non inferiore al novanta per cento sul Fondo per le politiche sociali, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo con il decreto di cui all'[articolo 59, comma 46, della legge 27 dicembre 1997, n. 449](#), e fino al 10 per cento sui comuni che effettuano la sperimentazione, tenuto conto della capacità di spesa e dell'entità del bilancio comunale. Il riparto è effettuato con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentita la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sulla base della valutazione dei costi del progetto presentato dal comune nei termini e con le modalità

stabilite dal decreto di cui all'articolo 4, comma 1.

2. I costi di gestione relativi alla organizzazione del servizio, inclusi quelli relativi alla predisposizione e realizzazione dei programmi di integrazione sociale, sono a carico dei comuni.

#### **Art. 6.**

##### **Accesso al reddito minimo di inserimento**

1. Il reddito minimo di inserimento è destinato alle persone in situazione di difficoltà ed esposte al rischio della marginalità sociale.

2. Ai fini dell'accesso al reddito minimo di inserimento i soggetti destinatari debbono essere privi di reddito ovvero con un reddito che, tenuto conto di qualsiasi emolumento a qualunque titolo percepito e da chiunque erogato, non sia superiore alla soglia di povertà stabilita in L. 500.000 mensili per una persona che vive sola. In presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone tale soglia di reddito è determinata sulla base della scala di equivalenza allegata al presente decreto legislativo.

3. Entro i limiti delle risorse destinate alla sperimentazione, il reddito minimo di inserimento è destinato prioritariamente alle persone che hanno a carico figli minori o figli con handicap in situazione di gravità accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

4. I soggetti destinatari debbono altresì essere privi di patrimonio sia mobiliare sotto forma di titoli di Stato, azioni, obbligazioni, quote di fondi comuni di investimento e depositi bancari, che immobiliare fatta eccezione per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale se posseduta a titolo di proprietà, il cui valore non può eccedere la soglia indicata dal comune.

5. Il reddito minimo di inserimento è erogato al destinatario per un anno, e può essere rinnovato previa verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi.

6. La situazione reddituale è definita dalla somma dei redditi riferiti al nucleo familiare composto dal richiedente, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini IRPEF. I redditi da lavoro, al netto di ogni ritenuta, sono considerati per il 75 per cento.

7. Con una dichiarazione sottoscritta a norma della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni ed integrazioni, il richiedente attesta il possesso dei requisiti e delle condizioni per l'ammissibilità previsti dal presente decreto alla data di presentazione della domanda. Alla dichiarazione è allegata copia dell'ultima dichiarazione dei redditi, qualora presentata.

#### **Art. 7.**

##### **Requisiti**

1. Possono inoltrare domanda di ammissione al reddito minimo di inserimento i soggetti indicati all'articolo 6 che alla data di entrata in vigore del presente decreto siano legalmente residenti da almeno dodici mesi, ovvero, se cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolidi, da almeno tre anni, in uno dei comuni che effettuano la sperimentazione.

2. Ai soggetti in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro sono richieste la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e la disponibilità al lavoro, da documentare attraverso l'iscrizione all'ufficio di collocamento. Il requisito dell'iscrizione non è temporaneamente richiesto:

- a) per coloro che sono impegnati in attività di recupero scolastico o di formazione professionale;
- b) per coloro che attendono alla cura di figli in età inferiore a tre anni o di persone con handicap in situazione di gravità accertato ai sensi dell'[articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104](#);
- c) per coloro che sono impegnati in programmi di recupero terapeutico, certificato ed incompatibile con l'attività lavorativa.

**Art. 8.****Integrazione del reddito**

1. L'ammontare del trasferimento monetario integrativo del reddito è pari alla differenza tra la soglia di L. 500.000 mensili per l'anno 1998, di L. 510.000 mensili per l'anno 1999 e di L. 520.000 mensili per l'anno 2000 e il reddito mensile percepito, come determinato ai sensi dell'articolo 6. In presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone la soglia è determinata sulla base delle scale di equivalenza allegate al presente decreto.
2. L'integrazione del reddito ha inizio dalla data di accoglimento della domanda. Essa non è cedibile, né sequestrabile, né pignorabile ed ai fini fiscali è equiparata alla pensione sociale di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni ed integrazioni.
3. Nel definire la prestazione, il comune opera in modo da avere le maggiori garanzie che il trasferimento monetario sia effettivamente destinato a superare le concrete situazioni di povertà. In particolare, qualora sussistano situazioni di conflitti familiari accertate dai servizi sociali, il comune può erogare la prestazione a persona diversa dal capofamiglia o da chi ha presentato la domanda, individuando, sentiti i componenti, la persona che maggiormente garantisce l'effettivo utilizzo della prestazione a beneficio di tutto il nucleo familiare.

**Art. 9.****Interventi di integrazione sociale**

1. Gli interventi di integrazione sociale di cui all'articolo 1 hanno lo scopo di favorire il superamento dell'emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone. A tali fini il comune, entro trenta giorni dalla data di accoglimento della domanda, elabora, anche in relazione agli interventi previsti nell'ambito delle politiche attive del lavoro, i programmi di integrazione sociale personalizzati, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti e concordando con gli stessi il contenuto e gli impegni derivanti dall'attuazione del programma. Ove è presente la famiglia, il programma coinvolge tutti i componenti.
2. I programmi di integrazione sociale:
  - a) sono orientati al recupero, alla promozione e allo sviluppo di capacità-personali e alla ricostruzione di reti sociali; per i minori il programma include in primo luogo l'assolvimento dell'obbligo scolastico e successivamente la formazione professionale;
  - b) sono coordinati con le altre prestazioni derivanti dall'accesso ad altri servizi sociali da parte dei destinatari.

**Art. 10.****Obblighi dei soggetti destinatari**

1. I soggetti ammessi al reddito minimo di inserimento hanno l'obbligo di:
  - a) comunicare tempestivamente al comune ogni variazione, anche derivante dalla mutata composizione familiare, delle condizioni di reddito e di patrimonio dichiarate al momento della presentazione della domanda e comunque confermare ogni sei mesi il persistere delle condizioni stesse. I servizi sociali assicurano l'assistenza necessaria all'adempimento dell'obbligo per i soggetti più deboli e comunque per quelli di cui all'articolo 3, comma 2;
  - b) rispettare gli impegni assunti con l'accettazione del programma di integrazione sociale;
  - c) per i soggetti di cui all'articolo 7, comma 2, accettare l'eventuale offerta di lavoro anche a tempo determinato che dovessero ricevere, nell'ambito delle disposizioni vigenti in materia di tutela del lavoro.
2. Il comune sospende o riduce, anche gradualmente e temporaneamente, le prestazioni di reddito minimo di inserimento sulla base della gravità della violazione degli obblighi e tenuto conto delle

condizioni del soggetto inadempiente. La non ottemperanza dell'obbligo di cui al comma 1, lettera c), comporta la revoca della prestazione di reddito minimo di inserimento. In ogni caso il comune tiene conto delle situazioni familiari, con particolare riferimento alla presenza dei minori.

3. I beneficiari le cui dichiarazioni risultino mendaci, oltre ad incorrere nelle sanzioni penali previste dalle leggi vigenti, sono tenuti alla restituzione delle somme indebitamente percepite, che il comune riutilizza per gli stessi fini.

#### **Art. 11**

##### **Accertamenti e verifiche**

1. Con la dichiarazione di cui all'articolo 6, comma 5, il richiedente dichiara altresì di avere conoscenza che nel caso di ammissione al reddito minimo di inserimento possono essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite, con riferimento sia alla situazione economica che a quella familiare.

2. Il comune effettua i controlli di cui al comma 1 e provvede ad ogni adempimento conseguente alla non veridicità dei dati dichiarati. A tal fine i comuni possono avvalersi dei dati informativi a disposizione degli enti erogatori di prestazioni previdenziali e assistenziali e degli uffici del Ministero delle finanze, ai quali possono chiedere ulteriori accertamenti.

#### **Art. 12.**

##### **Diritti dei soggetti**

1. I richiedenti la cui domanda non è stata accolta possono, entro trenta giorni, ricorrere al sindaco. Possono altresì ricorrere al sindaco nel medesimo termine coloro che sono incorsi in un provvedimento di decadenza o di sospensione o di riduzione del reddito minimo di inserimento. Di tale facoltà è data informazione al momento della presentazione della domanda.

2. Il sindaco, sentiti i soggetti interessati, decide entro trenta giorni dalla data di ricevimento del ricorso.

#### **Art. 13.**

##### **Valutazione dell'efficacia della sperimentazione**

1. La valutazione tecnica della sperimentazione è compiuta sia sulle modalità di svolgimento che sui risultati. A tali fini, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo e previa procedura di selezione preceduta da apposito bando, il Ministro per la solidarietà sociale affida l'incarico per la valutazione ad idoneo ente o società.

2. L'incarico ha principalmente per oggetto:

- a) gli aspetti relativi alle modalità di realizzazione della sperimentazione ed i relativi costi, anche in comparazione fra i diversi contesti;
- b) gli effetti del reddito minimo di inserimento con riguardo agli obiettivi, con particolare riferimento all'effettivo contrasto della povertà e dell'esclusione sociale e alla promozione dell'integrazione sociale, e dell'autonomia economica delle persone e delle famiglie, in situazioni di contesto differenziate;
- c) le indicazioni derivanti dalla sperimentazione, nella prospettiva di una generalizzazione dell'istituto all'intero territorio nazionale, con riferimento ai benefici, alle modalità della sua organizzazione ed ai costi.

3. Agli oneri derivanti dall'affidamento dell'incarico di valutazione è destinata una somma non superiore allo 0,3% dello stanziamento del Fondo per le politiche sociali destinato all'introduzione sperimentale del reddito minimo di inserimento per gli anni 1998, 1999 e 2000.

#### **Art. 14.**

### **Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione**

1. La commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri esamina annualmente l'attuazione della sperimentazione sulla base dei documenti predisposti dal Dipartimento per gli affari sociali, dai comuni coinvolti e dall'ente o società incaricato della valutazione ed esprime pareri e suggerimenti.
2. La commissione inoltre, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, cura la specificazione degli obiettivi di valutazione, di cui all'articolo 13, comma 2.
3. Per lo svolgimento dei compiti indicati ai commi 1 e 2, la commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione è affiancata da una commissione nominata dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, composta da dieci esperti, cinque dei quali designati dai rappresentanti delle regioni e cinque designati dai rappresentanti dei comuni.

### **Art. 15.**

#### **Relazione al Parlamento**

1. Il Ministro per la solidarietà sociale, entro il 30 giugno 2001, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le organizzazioni sindacali, presenta al Parlamento una relazione sull'attuazione della sperimentazione e sui risultati conseguiti.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

*Dato a Roma, addì 18 giugno 1998*

### **ALLEGATO**

**(Previsto dall'articolo 6, comma 2)**

#### ***La scala di equivalenza***

<b>Numero dei componenti</b>	<b>Parametro</b>
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente.

Maggiorazione di 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori.

Maggiorazione di 0,5 per ogni componente con handicap di cui all'[art. 3, comma 3, della legge n. 104/1992](#) o di invalidità superiore al 66%.

Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.



**Decreto Ministeriale - Dipartimento per gli Affari Sociali - 5 agosto 1998**

*"Individuazione dei comuni nei quali è realizzata la sperimentazione del reddito minimo d'inserimento di cui al decreto legislativo 18 giugno 1998 n. 237 e determinazione dei termini e delle modalità per la presentazione del progetto da parte dei comuni stessi"*

*(Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 29 settembre 1998, n. 227)*

IL MINISTRO  
PER LA SOLIDARIETA SOCIALE

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 1996, recante delega di funzioni al Ministro per la solidarietà sociale;

Visti gli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237;

Considerati i dati statistici forniti dall'Istat, riguardanti i livelli di povertà tra la popolazione italiana;

Tenuto conto della diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali delle diverse aree territoriali italiane della varietà delle forme di assistenza già attuate dai comuni nonché della necessità di un'adeguata distribuzione sul territorio nazionale dei comuni che effettuano la sperimentazione, al fine di garantire la rappresentatività dell'intero territorio;

Sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che ha espresso il proprio parere nella seduta del 30 luglio 1998;

Preso atto della disponibilità espressa dai comuni a partecipare alla sperimentazione, ai sensi dell'art. 4, comma 21 lettera e), del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237;

Decreta:

**Art. 1.**

1. La sperimentazione del reddito minimo d'inserimento, di cui al decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, è realizzata nei comuni di:

Agira (Enna);

Alatri (Frosinone);

Andria (Bari) (una circoscrizione o zona subcomunale);

Barrafranca (Enna),

Bernalda (Matera);

Canepina (Viterbo);

Caserta;

Catania (circoscrizioni Monte Po e Villaggio S. Giuseppe);

Catenanuova (Enna);

Centuripe (Enna);

Civitacastellana (Viterbo);

Cologno Monzese (Milano);

Corchiano (Viterbo);

Cutro (Crotone);

Enna;

Fabrica di Roma (Viterbo);

Foggia (circoscrizione IV Puglia e circoscrizione VIII "Incoronata");

Gallese (Viterbo),

Genova (circoscrizione Pra),

Grassano (Matera);

Isernia;

Isola di C. Rizzuto (Crotone);

L'Aquila;

Leonforte (Enna);

Limbiate (Milano);

Massa;  
Monterosi (Viterbo);  
Napoli;  
Nardo di Pace (Vibo Valentia);  
Nichelino (Torino);  
Onano (Viterbo);  
Oristano;  
Orta di Atella (Caserta)  
Pontecorvo (Frosinone);  
Reggio Calabria;  
Rovigo;  
Sassari (I circoscrizione "Centro storico");  
S. Giovanni in Fiore (Cosenza);  
S. Nicolò d'Arcidano (Oristano).

**Art. 2.**

1. Entro il 31 ottobre 1998 ciascun comune indicato all'art. 1 presenta al Ministro per la solidarietà sociale il progetto di attuazione della sperimentazione del reddito minimo d'inserimento sulla base di quanto stabilito dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237. In particolare il progetto deve contenere i dati contabili e finanziari necessari al fini del riparto dei costi della sperimentazione, secondo quanto previsto all'art. 5, comma 1, dello stesso decreto legislativo e deve essere redatto in modo da consentire la verificabilità dei dati e degli obiettivi in esso indicati.

2. Il progetto è deliberato dalla giunta comunale e deve essere inviato, entro il termine indicato al comma 1, al Gabinetto del Ministro per la solidarietà sociale - Via V. Veneto, 561 00187 Roma. A tal fine fa fede il timbro dell'ufficio postale accettante.

Il presente decreto sarà trasmesso ai competenti organi di controllo e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 5 agosto 1998

Il Ministro: TURCO

## APPENDICE METODOLOGICA

**Tabella 36: Stato di beneficiario del RdC\* caratteristiche familiari  
per i beneficiari ipotetici selezionati con sistema selettivo RMI**

		STATO DI BENEFICIARIO RdC	
		SI	NO
Condizione abitativa*	Abitazione in proprietà	6,00%	94,0%
	Abitazione in locazione	10,5%	89,5%
	Abitazione in uso gratuito	17,4%	82,6%
	Unità impropriamente adibita ad uso abitativo	26,9%	73,1%
	Senza fissa dimora	41,3%	58,8%
Numero di figli	nessuno	17,6%	82,4%
	1 figlio	14,3%	85,7%
	2 figli	9,7%	90,3%
	3 o più figli	12,3%	87,7%
Numero di occupati	nessuno	15,1%	84,9%
	1	0,4%	99,6%
	2	0,0%	100,0%
	3	0,0%	100,0%
Tipologia di famiglia	persona sola	27,6%	72,4%
	coppia senza figli	21,1%	78,9%
	coppia con figli	11,2%	88,8%
	monogenitore	17,9%	82,1%
	richiedenti con altri	12,7%	87,3%
<i>Totale famiglie numerose</i>		<i>11,5%</i>	<i>88,5%</i>

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia - N=3.469. \* Mancanti=0,5%

**Tabella 37: Tavola di contingenza Famiglie numerose beneficiarie del RdC\*caratteristiche familiari per i beneficiari ipotetici selezionati con sistema selettivo RMI**

	Stato di beneficiario RdC	
	SI	NO
<b>Caratteristiche familiari</b>		
famiglia numerosa	11,5%	15,5%
Presenza di almeno un componente disabile*	10,7%	12,8%
Presenza di almeno un componente invalido	9,9%	13,9%
Nucleo familiare monogenitoriale con figli minorenni*	21,7%	12,3%
Totale famiglie numerose beneficiarie	12,7%;	87,3%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia - N=3.469 \*Mancanti=0,1%

**Tabella 38: Tavola di contingenza Condizione abitativa\*Zona di residenza**

Zona di residenza*	Sistema selettivo	Condizione abitativa					Totale
		Abitazione in proprietà	Abitazione in locazione	Abitazione in uso gratuito	Unità impropriamente adibita ad uso abitativo	Senza fissa dimora	
Zona 1	RdC	7,7%	33,1%	51,4%	2,1%	5,6%	100,0%
	RMI	6,0%	62,0%	24,0%	4,0%	4,0%	100,0%
Zona 2	RdC	6,9%	45,5%	41,0%	4,5%	2,2%	100,0%
	RMI	3,2%	81,7%	10,7%	2,2%	2,3%	100,0%
Zona 3	RdC	5,2%	34,9%	45,7%	11,5%	2,6%	100,0%
	RMI	4,6%	69,9%	15,5%	7,9%	2,1%	100,0%
Zona 4	RdC	2,6%	38,3%	48,5%	8,8%	1,8%	100,0%
	RMI	0,8%	79,0%	13,5%	4,4%	2,2%	100,0%
Totale	RdC	5,6%	41,8%	43,9%	6,3%	2,3%	100,0%
	RMI	2,4%	79,4%	12,4%	3,5%	2,3%	100,0%

**Fonte:** Elaborazione dati Sviluppo Italia - N=3.469; Mancanti sistema selettivo RdC=11,9%; Mancanti sistema selettivo RMI=7,9%\* Per la legenda delle zone cfr figura 3, pag.127

## INDICE DELLE FIGURE

Figura 1: Le due grandi opposizioni della misurazione.....	25
Figura 2: Definizione delle condizioni di povertà .....	87
Figura 3: Mappa delle zone di Napoli.....	130

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1: Condizione di ammissibilità degli esclusi .....	126
Grafico 2: Condizione abitativa degli esclusi .....	127
Grafico 3: Tipologia di famiglia degli esclusi .....	128
Grafico 4: Condizione lavorativa del richiedente dei nuclei familiari esclusi.....	129
Grafico 5: Zona di residenza degli esclusi* .....	131
Grafico 6: Presenza di famiglie numerose tra gli esclusi .....	132
Grafico 7: Numero di figli .....	133
Grafico 8: Numero di occupati all'interno del nucleo familiare degli esclusi ....	134
Grafico 9: Presenza di almeno un componente.....	135
Grafico 10: Presenza di almeno un componente.....	135

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1: Scelte utilizzate per la misurazione della povertà dei maggiori enti nazionali e internazionali .....	86
Tabella 2: Scala Carbonaro.....	92
Tabella 3: Scala ISEE.....	93
Tabella 4: Punteggi attribuiti per condizione rispetto al mercato del lavoro, classe di età e tipologia di componente-RMI.....	112
Tabella 5: Punteggi attribuiti per la condizione rispetto al mercato del lavoro, alla classe e alla tipologia componente-RdC.....	113
Tabella 6: Punteggi attribuiti per presenza componenti con handicap art.4 oppure invalidità superiore al 66%- RMI e RdC.....	114
Tabella 7: Punteggio dei livelli di reddito pro capite dichiarati- RMI.....	114
Tabella 8: Punteggi previsti per presenza situazioni di disagio- RMI.....	115
Tabella 9: Punteggio per età dei componenti- RMI e RdC.....	115
Tabella 10: Punteggi per abitazione - RMI.....	116
Tabella 11: Punteggi per abitazione - RdC.....	116
Tabella 12: Punteggi per utilizzazione altre provvidenze - RMI.....	116
Tabella 13: Beneficiari selezionati con il sistema selettivo RMI già beneficiari reali del RdC .....	117
Tabella 14 : Stato di ammissibilità per il RdC dei beneficiari selezionati con il sistema selettivo RMI.....	118
Tabella 15 : Fasce di reddito dichiarato per inclusione in graduatoria.....	119
Tabella 16: Titolo di godimento dell'abitazione .....	119
Tabella 17: Presenza di almeno un componente disabile.....	120
Tabella 18: Presenza di almeno un componente invalido.....	120
Tabella 19: Tipologia di famiglia .....	121

Tabella 20: Numero di figli .....	122
Tabella 21: Famiglia numerosa.....	122
Tabella 22: Condizione lavorativa del richiedente .....	123
Tabella 23: Numero di occupati .....	124
Tabella 24: Beneficiari reali del RdC che risultano esclusi con l'applicazione del sistema selettivo RMI.....	125
Tabella 25: Stato di ammissibilità dei falsi negativi.....	136
Tabella 26: Condizione abitativa degli errori di inclusione e degli errori di esclusione.....	137
Tabella 27: Tipologia di famiglia degli errori di inclusione e degli errori di esclusione .....	137
Tabella 28: Zona di residenza degli errori di inclusione e degli errori di esclusione.....	138
Tabella 29: Presenza di almeno un componente disabile all'interno del nucleo familiare degli errori di inclusione e degli errori di esclusione .....	139
Tabella 30: Presenza di almeno un componente invalido all'interno del nucleo familiare degli errori di inclusione e degli errori di esclusione .....	139
Tabella 31: Numero di figli.....	139
Tabella 32: Famiglia numerosa.....	140
Tabella 33: Condizione lavorativa del capofamiglia.....	141
Tabella 34: Numero di occupati all'interno del nucleo familiare dei falsi positivi e dei falsi negativi.....	141
Tabella 35: Struttura dell'ENCASEH messicana.....	148
Tabella 36: Stato di beneficiario del RdC* caratteristiche familiari.....	183
Tabella 37: Tavola di contingenza Famiglie numerose beneficiarie del RdC*caratteristiche familiari .....	184
Tabella 38: Tavola di contingenza Condizione abitativa*Zona di residenza.....	184